연구보고 RR 2013-31

지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구

연 구 책 임 자 : 이 선 호 (한국교육개발원)
공 동 연 구 자 : 김 지 하 (한국교육개발원)
김 민 희 (대 구 대 학 교)
오 범 호 (경 남 대 학 교)
천 세 영 (충 남 대 학 교)
임 후 남 (한국교육개발원)

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

머리말

최근 많은 지방자치단체에서는 교육이 지역을 살리는 동력이라는 데 공감하여 초·중등교육에 대한 관심과 지원이 늘리고 있다. 특히 선출직인 지방자치단체장에게는 득표활동의 일환으로 교육지원 사업 개발 및 지원이 주요 과제가 되고 있다. 실제로 2006년부터 지방자치단체의 교육지원 사업 내용 및 규모는 매년 크게 증가하고 있다. 그러나 지방자치단체의 교육지원은 임의성이 강하여 지방자치단체의 재정여건 또는 정책결정자인 지방자치단체장의 의지 등에 따라 그 지원 범위 및 내용, 그리고 지원규모에 차이가 나타나고 있다. 또 무상급식의 시행은 지방자차단체의 재정여건에 따라 많은 영향을 받게 되어 있다.

이 연구에서는 단순하게 지방자치단체의 교육지원 규모가 많고 적음에 대한 실태를 분석하여 제시하기 보다는 지방자치단체의 교육적 요구인 지방선거 교육공약를 기초로 지방자치단체를 유형화하여 유형별 교육지원 사업의 특성을 밝히고자 하였다. 이 연구 결과는 지방자치단체의 교육적 요구를 파악하여 지원하는 데 중요한 참고자료가 될 뿐 아니라 향후 지방자치단체의 교육지원 방향 및 계획을 수립하는 데 많은 기여를 할 것으로 기대한다.

끝으로 연구가 완성되기까지 성실히 연구에 임해주시 연구진의 노고를 치하하고, 수행과정에 많은 도움을 주신 시·도교육청 및 지방자치단체 관계자와 학계 전문가분들께 깊이 감사드린다.

2013년 12월

한국교육개발원

원장 백순근

연구요약

이 연구는 지방자치단체 교육적 요구를 기초로 하여 지방자치단체를 유형화한 후, 유형별 지방자치단체 교육지원 사업의 내용 및 지원방식과 특성을 분석하여, 이를 토대로 지방자치단체 교육지원의 발전적 개선 방향을 제안하고자 하는 데 그 목적이 있다.

지방자치단체 교육지원 활동 특성을 분석하기 위한 유형화를 위해 지방자치단체의 교육투자에 대한 실천의지를 대표하며 교육에 대한 인식과 관심이 집결된 단체장의 선거공약을 구조화하여 유형분석을 시도하였다. 기초자치단체장의 교육관련 공약을 급식지원, 교육환경시설개선, 영·유아보육·교육지원, 특수교육, 교육프로그램운영지원, 인재육성장학, 도서관 운영 등 지역주민평생교육지원, 학교운영지원, 고등교육 등 기타로 구분한 후, 이들 공약을 다시 교육복지, 시설지원, 프로그램 지원, 지역인재육성, 지역주민지원, 학교운영지원의 6가지 영역으로 분류하였다. 자치단체 유형화를 위해 분류된 교육공약 항목별 세부교육 공약수가 전체 교육공약수에서 차지하는 비율을 독립변수로 하여 군집분석(cluster analysis)을 실시하였다. 분석결과, 지방자치단체를 5개 유형(투자무관심형, 지역인재육성형, 시설개선형, 복지집중형, 전분야지원형)으로 분류하였다. 각 유형의 지역적 특성을 살펴보면 투자무관심형→지역인재육성형→시설개선형→복지집중형→전분야지원형으로 진행될수록 지방자치단체의 경제발전 정도를 대표하는 변수인 재정자립도, 인구수, 학생수 등 경제성장의 토대인 생산요소들이 유의미하게 증가하는 현상을 나타났다. 이는 지방자치단체의 경제발전 성숙도와 재정지출능력에 따라 지역주민의 교육수요를 반영한 지방자치단체의 투자의지가 차별적으로 나타난다는 점을 보여준다. 그러나 이와 같은 지방자치단체유형 구분과 투자실태 분석 결과간의 연계성은 미약하게 나타났다.

지방자치단체 교육지원 사업 내용은 지역별로 다소 차이가 있으나 학교급식 뿐만 아니라 인재육성, 특수교육, 교육환경 개선 등 다양한 영역에서 학교교육의 질적 제고를 위한 요구가 늘어나고 있었다. 지방자치단체의 교육지원 목적과 범위, 주요 지원 항목들이 변화되고 있음에도 불구하고 이에 대한 분류체계가 없어 비법정전입금, 교육경비보조금 등으로 지원되고 있는 지방자치단체 교육지원 사업 내용을 현재 규정을 중심으로 9가지(급식지원, 교육환경시설개선, 영유아보육지원, 특수교육지원, 교육과정프로그램운영지원, 인재육성장학지원, 지역주민지원, 학교운영지원, 기타)로 재분류하였다.

2012년의 지방자치단체 교육지원 투자규모는 총 1조 9,435억원으로 전년대비 3,275억원(20.3%)

증가하였다. 성질별로 살펴보면 경상비가 1조 3,833억원(71.2%)으로 가장 많고, 시설비 4,115억원(21.2%), 인건비 1,487억원(7.7%) 순으로 나타났다. 전년과 비교하여 경상비의 투자규모(3,869억원)와 비중(9.5%p)이 모두 증가한 반면, 인건비의 경우 투자규모는 증가(123억원)하였으나 비중은 다소 감소(△0.8%p)하였으며, 시설비는 투자규모(△717억원)와 비중(△8.7%p) 모두 감소한 것으로 조사되었다. 2012년의 지원활동 내용을 조사한 결과, 가장 많은 비중을 차지한 사업은 급식지원이었다. 급식지원에 총 9,467억원을 투자하여 전체 지원사업 중 48.7%를 차지하였는데, 이는 전년 5,957억원 대비 11.8%p가 늘어난 것이다. 다음으로 교육환경시설개선(4,046억원, 20.8%), 교육과정·프로그램운영(3,741억원, 19.2%)의 순으로 나타났는데, 2011년과 비교하여 이들 사업이 전체 사업에서 차지하는 비중이 다소 축소된 것으로 나타났다. 그러나 이들 3개 사업이 차지하는 비중은 90.1%로 전년보다 늘어난 것으로 분석되었다.

지방자치단체 5개 유형별 교육지원 특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지원방식별로 교육지원 실태를 보면, 시설개선형과 투자무관심형의 경우에는 시·도교육비특별회계로 지원하는 비중이 각 47.0%, 59.5%로 높았고, 전분야지원형과 복지집중형의 경우에는 교육경비보조금 및 기타법령에 따른 지원과 같이 학교회계로 직접 지원하는 비중이 두 유형 모두 72.9%로 높았다. 둘째, 성질별 교육지원 실태를 보면, 전분야지원형과 복지집중형에서 인건비적 경비 지원 비중이 7.0%, 8.2%로 다른 유형에 비해 높았고, 경상비적 경비 비중은 지역인재육성형이 71.4%로 다른 유형에 비해 높게 나타났다. 공약과 조례가 다른 유형에 비해 미흡하였던 투자무관심형의 경우에는 시설비적 경비 지원 비율이 82.2%로 다른 유형에 비해 높게 나타났다. 모든 유형에서 지방자치단체 교육지원 중 급식지원 평균 구성비가 가장 높았다(전분야지원형 42.5%, 복지집중형 43.3%, 시설개선형 34.9%, 지역인재육성형 29.5%, 투자무관심형 36.1%). 이 외에도 교육환경시설개선 평균 구성비도 시설개선형(26.3%)외에도 복지집중형 23.8%, 지역인재육성형 23.2%, 투자무관심형 21.1%, 전분야지원형 20.1%로 평균적으로 많이 투자되고 있는 것으로 나타났다. 유형별로 미미한 차이가 있기는 하였으나 급식지원과 교육환경개선시설 투자 비중이 높아 유형별 두드러진 특징을 밝히기에는 미흡한 점이 있다. 사실상 급식지원으로 인해 지방자치단체의 공약이행 등을 위한 독자적인 투자 방향 및 계획들이 잠식당하고 있다고 해석할 수 있다.

이상의 연구결과 및 결론을 토대로 지방자치단체 교육지원 발전 과제 및 향후 후속 연구에 대해 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 지방자치단체 교육지원에 대한 체계적 분석을 위해 지원 범위 및 내용을 포괄적 개념에서 재규정이 필요하다. 둘째, 지방자치단체 교육지원 규모 및 실태 분석을

위해서는 지방자치단체에 대한 현재의 행정구분(특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등) 방식보다 보다 다각적인 방향에서 유형화하는 방안 모색이 필요하다. 특히, 지방자치단체 유형 구분시, 교육공약 외에 지방자치단체의 교육투자 의지, 지방자치단체의 재정력 뿐만 아니라 사회·문화적 욕구 등, 지방자치단체의 특성이 반영된 다양한 변수들을 토대로 지방자치단체 유형을 구분할 수 있는 방법이 구안되어야 할 것이다. 셋째, 지방자치단체 교육지원 경비의 안정적인 확보 방안 마련이 필요하다. 과거 시설투자 등 일회성 투자 경비 비중이 높았던 것과 달리 지방자치단체의 교육투자 방향이 프로그램 지원으로 상당부분 이동하고 있으며, 이는 더욱 증가될 것으로 예측된다. 지방자치단체의 교육지원 사업으로 확대된 프로그램을 안정적이고 지속적으로 운영하기 위해서는 안정적이고 지속적인 운영비 소요가 필요하다는 것을 의미한다. 넷째, 지방자치단체로부터의 인건비성 지원경비는 지방자치단체로부터의 인력 파견 형태 등으로 대체할 필요가 있다. 지방자치단체 교육지원은 임의성이 강하기 때문에 인건비 등의 계속적 경직성 경비를 지원받는다면, 지방자치단체 지원이 중단되었을 때 그 지원사업을 지속하기 위해서는 교육재정의 압박요인이 될 수 있기 때문이다. 다섯째, 지방자치단체장의 교육공약은 합리적인 수립과정을 거쳐야 한다. 이에 더불어 지방자치단체장의 교육관련 공약과 공약이행에 대한 모니터링이 필요하다. 교육공약의 실천성을 담보할 수 있는 재원확보 방안이 마련되어 있는지, 투자 우선순위는 어떻게 수립하고 있는지 등에 대한 구체적 계획 수립여부를 선거 과정에서 점검하고, 선거 이후에는 교육공약집을 발간하여 매년 공약 달성여부를 공개하고 합리적 투자계획이 마련될 수 있도록 점검해나가야 한다. 여섯째, 시·도교육비특별회계와 지방자치단체 교육지원간 역할 균형에 대한 논의가 필요하다. 지방자치단체 비법정전입금과 교육경비보조금 등의 경우에는 재정여력이 있는 지방자치단체는 교육지원을 계속 확대해가고 있지만 정작 더 많은 교육지원이 필요한 지방자치단체에서는 재정여력의 한계로 못하고 있다는 것이 문제다. 지방자치단체 교육지원이 일반자치단체로부터의 교육투자를 경쟁적으로 유도하기 위해 도입된 제도라 하더라도 형평재원 배분기제 마련을 위해 보다 적극적인 검토가 필요한 시점이다.

목 차

Ⅰ. 서 론 / 1

1. 연구의 필요성 및 목적 ---- 3
2. 연구 내용 및 방법 ---- 5
3. 연구 모형 및 추진 절차 ---- 8

Ⅱ. 이론적 배경 / 11

1. 지방자치단체 교육지원의 취지 및 목적
   : 지방교육재정 부담 주체와 범위 ---- 13
2. 지방자치단체장 선거공약과 교육지원 ---- 15
3. 지방자치단체 교육지원 형태 ---- 16
4. 지방자치단체 교육지원 규모 및 성과 ---- 20
5. 지방자치단체 교육지원의 법적 근거 및 제도 ---- 22

Ⅲ. 지방자치단체 교육지원활동 특성 분석을 위한 유형화 / 31

1. 지방자치단체의 공공서비스 투자 결정에 대한 선행연구 분석 ---- 33
2. 지방자치단체 유형 구분 방법 ---- 35
3. 지방자치단체 유형 분석 평가 ---- 38
4. 유형별 지방자치단체의 특징 분석 ---- 48

Ⅳ. 지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 규모 / 55

1. 지방자치단체 교육지원 활동 내용 재분류 ---- 57
2. 지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 성질별 규모 분석 ---- 62

Ⅴ. 지방자치단체 유형별 교육지원 활동 특성 / 71

1. 전분야지원형 ---- 73
2. 복지집중형 ---- 77
3. 시설개선형 ---- 81
4. 지역인재육성형 ---- 85
5. 투자무관심형 ---- 89
6. 종합 ---- 92

Ⅵ. 요약 및 제언 / 97

1. 요약 ---- 99
2. 정책적 제언 ---- 102

참고문헌 / 105

Abstract / 111

부 록 / 117

표목차

〈표 Ⅰ-1〉 지방자치단체 교육지원 특성 분석을 위한 FGI 실시 현황 ---- 7
〈표 Ⅱ-1〉 주요국의 지방교육재정 부담 비율 ---- 14
〈표 Ⅱ-2〉 비법정이전수입 주요 사업 유형별 사업 내용 ---- 18
〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담구조 및 법적 근거 ---- 23
〈표 Ⅱ-4〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담 ---- 23
〈표 Ⅱ-5〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담 근거(비법정이전수입) ---- 24
〈표 Ⅱ-6〉 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」의 주요 내용 ---- 25
〈표 Ⅱ-7〉 지방자치단체의 지방교육 지원에 관한 법령 근거 ---- 27
〈표 Ⅱ-8〉 광역자치단체 교육지원 조례 제정 현황 ---- 28
〈표 Ⅲ-1〉 기초자치단체 교육투자유형 구분을 위한 교육공약 분류 체계 ---- 36
〈표 Ⅲ-2〉 교육투자유형별 지방자치단체 특성 차이 비교 변수 ---- 37
〈표 Ⅲ-3〉 교육공약내용에 근거한 기초자치단체 교육투자유형 구분 ---- 39
〈표 Ⅲ-4〉 지방자치단체 유형 구분 결과 ---- 40
〈표 Ⅲ-5〉 지방자치단체 유형별 교육공약·조례수 및 공약내용 차이 분산분석 결과 ---- 44
〈표 Ⅲ-6〉 분산분석 결과에 대한 사후 검증 결과 ---- 46
〈표 Ⅲ-7〉 시·도별 기초자치단체의 교육투자유형 분포 현황 ---- 48
〈표 Ⅲ-8〉 행정구역별 기초자치단체의 교육투자유형 분포 현황 ---- 49
〈표 Ⅲ-9〉 지방자치단체 교육투자유형별 자치단체 특성비교 분산분석 결과 ---- 50
〈표 Ⅲ-10〉 분산분석에 대한 사후 분석 결과 ---- 52
〈표 Ⅲ-11〉 지방자치단체 교육투자유형별 기초자치단체장의 소속정당 차이 분석 ---- 53
〈표 Ⅲ-12〉 지방자치단체 교육투자유형별 기초자치단체장
–교육감 정치성향 일치도 차이 분석 ---- 54
〈표 Ⅳ-1〉 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 변천(보조사업의 범위) ---- 58
〈표 Ⅳ-2〉 교육경비보조 규정 보조사업 범위 재구조화(안) 항목별 내용 ---- 61
〈표 Ⅳ-3〉 지방자치단체 교육지원 활동 내용별 투자 규모 분석(2011, 2012) ---- 63
〈표 Ⅳ-4〉 지방자치단체 교육지원 성질별 투자 규모 분석(2011~2012) ---- 66
〈표 Ⅳ-5〉 교육지원 활동내용에 따른 성질별 투자 규모 분석(특별/광역시) ---- 67
〈표 Ⅴ-1〉 전분야지원형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비 ---- 73

〈표 Ⅴ-2〉 전분야지원형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비 ---------- 74
〈표 Ⅴ-3〉 전분야지원형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012) ---------- 75
〈표 Ⅴ-4〉 전분야지원형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012) ------- 76
〈표 Ⅴ-5〉 전분야지원형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 ---------- 76
〈표 Ⅴ-6〉 복지집중형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비 ---------- 77
〈표 Ⅴ-7〉 복지집중형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비 ---------- 78
〈표 Ⅴ-8〉 복지집중형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012) ---------- 79
〈표 Ⅴ-9〉 복지집중형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012) ---------- 80
〈표 Ⅴ-10〉 복지집중형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 ---------- 80
〈표 Ⅴ-11〉 시설개선형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비 ---------- 81
〈표 Ⅴ-12〉 시설개선형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비 ---------- 82
〈표 Ⅴ-13〉 시설개선형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012) ---------- 83
〈표 Ⅴ-14〉 시설개선형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012) -------- 84
〈표 Ⅴ-15〉 시설개선형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 ---------- 84
〈표 Ⅴ-16〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비 ---------- 85
〈표 Ⅴ-17〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비 ---------- 86
〈표 Ⅴ-18〉 지역인재육성형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012) ------ 87
〈표 Ⅴ-19〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012) ---- 88
〈표 Ⅴ-20〉 지역인재육성형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 ---------- 88
〈표 Ⅴ-21〉 투자무관심형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비 ---------- 89
〈표 Ⅴ-22〉 투자무관심형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비 ---------- 90
〈표 Ⅴ-23〉 투자무관심형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012) -------- 91
〈표 Ⅴ-24〉 투자무관심형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012) ------ 91
〈표 Ⅴ-25〉 투자무관심형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 ---------- 92
〈표 Ⅴ-26〉 지방자치단체 유형별 교육지원 방식 및 성질별 지원 규모(2012) ---------- 93
〈표 Ⅴ-27〉 지방자치단체 유형별 교육지원 내용별 평균 구성비 비교(2012) ---------- 94

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 연구내용 및 절차 ---- 8
[그림 Ⅰ-2] 연구모형 ---- 9
[그림 Ⅳ-1] 교육경비보조 규정 보조사업 범위 재구조화(안) ---- 61

Ⅰ

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

2. 연구 내용 및 방법

3. 연구모형 및 추진절차

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅰ 서 론

1 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 경우 1991년 '지방교육자치에 관한 법률'에 따라 교육자치제가 시작되었다. 이에 따라 지방교육재정이 지방자치단체 일반회계(지방재정)와 제도적으로 완전히 분리되어 있으나, 지방교육자치단체가 과세권을 가지지 못하는 우리나라의 지방교육자치제도는 다른 국가의 사례에서는 찾아보기 힘든 매우 독특한 구조를 가지고 있다(공은배 외, 2011: 24). 과세권이 없는 지방교육재정은 결국 지방자치단체에 일정부분 부담을 부과하고 있다. 지방자치단체 일반회계로의 교육투자는 크게 「지방교육재정교부금법」에서 정하고 있는 법정이전수입과 부담규모가 법률적으로 규정되어 있지는 않지만 지방자치단체장이 필요하다고 인정한 사업에 대한 비법정이전수입, 그리고 단위학교로 직접 지원하는 교육경비보조 등이 있다(공은배 외, 2011: 23).

교육경비보조의 경우에는 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」이 제정되면서 광역 및 기초자치단체 장이 관할구역 내에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있게 되었다. 규정 제정 후 지방자치단체의 교육사업에 대한 영역이 확장됨에 따라 교육부, 시·도교육청, 지방자치단체가 모두 교육사업을 추진하게 되었고 단위학교에서는 각 사업주체에서 지원하는 다양한 사업들을 추진하게 되었다.

최근 들어 많은 지방자치단체들은 지역을 살리는 최대 동력으로 '교육'이라는 카드를 선택하고 있으며, 이를 위해 경쟁적으로 교육지원에 나서고 있다. 지방자치단체는 더 나은 교육을 받기 위해 교육열악지역을 떠나 교육우수지역으로 이동하는 학부모들을 만족시키고, 또 유인하기 위해서 그동안 교육청에만 맡겨뒀던 교육에 대해 많은 관심을 가지는 것과 동시에 지방자치단체 일반회계에서의 교육투자를 늘리고 있는 추세이다(이선호, 2010: 72).

현재 「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」은 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」 제정으로 시작되었다. 교육경비보조금 제도는 재정여건이 양호한 지방자치단체로 하여금 학교에 직접 교육경비를 지원할 수 있는 통로를 열어준 제도이다. 다시 말해 지방자치단체의 교육투자를 유인하기 위한 장치라고 할 수 있다. 이 제도의 목적은 비교적 재정여건이 양호한 지방자치단체의 교육투자를 유도하고 이를 토대로 다른 지방자치단체의 교육투자를 경쟁적으로 유도하

는 데 있었다. 따라서 지방자치단체간 교육투자의 불균형을 유도하여 교육재정 투자의 총량규모를 끌어올리려는 전략이므로 지방자치단체간의 교육경비보조금의 격차는 불가피한 것이었다(송기창 외, 2011: 77). 지방교육자치단체 외에도 지방자치단체가 직접적으로 교육지원 사업을 추진하게 됨으로써 교육부문에 대한 사업주체가 다양화되고, 이에 따른 교육투자의 활성화는 교육재정 확보에 일정부분 기여한 바가 있다. 그러나 이러한 사업주체의 다양화는 중복투자와 빈익빈부익부, 재정운영의 비효율성에 대한 문제를 낳고 있다(공은배 외, 2011).

2011년 지방자치단체 일반회계에서 전출된 법정이전수입을 제외한 전국 광역 및 기초자치단체의 교육투자액(비법정이전수입과 교육경비보조금)은 1조 6,161억원(한국교육개발원, 2012)으로 2006년 일반자치단체의 교육투자액 5,006억원(교육부 내부자료)에 비해 무려 3.2배나 증가하였다. 또 매년 지방자치단체의 법정전입금 이외의 교육투자 규모는 2006년 5,006억원, 2007년 9,322억원, 2008년 1조 2,864억원, 2009년 1조 3,897억원, 2010년 1조 1,816억원, 2011년 1조 6,161억원으로 지속적으로 증가하는 추세이다(공은배외, 2010; 한국교육개발원, 2010; 한국교육개발원, 2011; 한국교육개발원, 2012). 총량은 지속해서 증가하고 있으나, 지방자치단체별로 살펴보면 재정여건과 정책결정자에 따라 교육투자 규모에 많은 차이를 보이고 있는 것 또한 사실이다.

최근에는 지역 주민의 교육에 대한 관심 증대와 최근 많은 논란 속에 추진되고 있는 무상급식, 이외에도 방과후학교 운영 지원, 학교교육 여건 개선 및 학교시설 공원화 사업 등의 추진으로 지방자치단체의 교육투자 성과들이 가시화되면서 지방자치단체들이 지원규모를 확대하고 있다. 이러한 국민들의 높은 교육열에 따른 교육투자에 대한 관심과 기대는 선출직인 지방자치단체장이 법률상의 강제적 책무와 무관하게 자신의 득표활동에 활용될 수 있는 교육사업에 관심을 기울이는 것은 자연스러운 현상이다(전상경 외, 2008: 7). 그리고 앞으로도 지방자치단체들의 교육투자 규모는 더 확대될 것으로 전망하고 있다. 그러나 지방자치단체와 시·도교육청간의 긴밀한 협조체제의 부재로 지방자치단체의 교육투자 사업과 시·도교육청 추진 사업간 중복이 적지 않을 뿐 아니라 선출직인 지방자치단체장의 특성으로 가시적 효과가 큰 시설투자에 집중되는 문제를 안고 있다(공은배 외, 2011: 5). 지방자치단체 교육투자는 지속해서 확대되고 있으나 여전히 정치적 목적에 의해 전시성 사업과 같이 특정분야에 집중투자되는 등 투자의 비효율성에 대한 문제 제기가 계속되고 있다. 그런데 기존의 연구에서는 이러한 문제를 도출함에 있어 지방자치단체 교육투자 사업내용별 투자 규모를 지방자치단체별로 단순 비교·분석한 후 결과론적으로 불평등과 임의성, 비효율성이 존재하였다고 밝히고 있다.

이와 같은 단순 비교방식은 사업내용별 지방자치단체 투자금액의 높고 낮음의 한 가지 기준으로 지방자치단체별 교육투자 규모와 형식을 판단하고 있어 다양한 요인들과 특성간의 복합적인 관계를

밝히지 못하는 한계가 있다. 지방자치단체의 지원 방식은 재정적 지원 뿐만 아니라 현물지원, 직접 지원사업 등 매우 다양하게 이루어지고 있기 때문에(송기창 외, 2012) 보다 엄밀하게 지방자치단체 교육투자의 특성을 밝히기 위해서는 지방자치단체 교육투자의 다양한 유형을 포함한 종합적인 분석이 필요하다. 지방자치단체들은 각 지방자치단체가 가지고 있는 고유한 특성 예컨대 지역의 경제수준과 재정자립도, 관할지역내 학교의 교육여건과 주민들의 교육수요, 지방자치단체장의 정책의지나 정치성향 등에 따라 교육지원 방식이 달라질 수 있을 것이다. 또한 교육지원 내용 구성 방식도 다를 것이고 내용별 규모도 달라질 것이다. 그런데도 이를 어떤 주관적이고 자의적인 잣대로 재단하는 것은 자칫 지방자치단체의 정책의지를 왜곡할 수도 있으며 보다 근본적으로 관할 지역의 교육여건에 악영향을 미칠 수도 있다. 따라서 지방자치단체의 교육지원에 관한 보다 과학적인 분석과 이론 정립이 필요하며 이를 통해 보다 합리적인 교육정책 형성을 위한 시사점도 발견할 수 있을 것이다.

이를 위해 이 연구에서는 지방자치단체 교육적 요구를 기초로 하여 지방자치단체를 유형화하고, 유형별 지방자치단체 교육지원 사업의 내용 및 지원방식, 특성을 분석하고자 한다. 이러한 분석결과를 토대로 지방자치단체 교육지원의 발전적 개선 방향을 제안하고자 한다.

2 연구 내용 및 방법

가. 지방자치단체 교육지원 관련 선행연구과 관련 문헌 및 법·제도 분석

○ 지방자치단체 교육지원 관련 선행연구 분석
- 지방자치단체 교육지원의 취지 및 목적 : 지방교육재정 부담 주체와 범위
- 지방자치단체장 선거공약과 교육지원
- 지방자치단체 교육지원 형태 : 재원의 성격과 지원 내용에 따른 유형
- 지방자치단체 교육지원 규모와 성과

○ 지방자치단체 교육지원의 법적 근거 및 제도
- 지방자치단체 교육지원 관련 법률
- 지방자치단체 일반회계 전입금 제도 : 법정·비법정전입금, 교육경비보조금, 기타법령에 근거한 지방자치단체 교육지원, 지방자치단체 자치법규(조례)

나. 지방자치단체 교육지원 특성 분석을 위한 지방자치단체 유형화

○ 지방자치단체 유형 구분을 위한 군집분석 실시

– 지방자치단체 교육적 필요가 선거공약과 지방자치단체 교육지원 관련 조례 제정으로 표출되었다고 보고 2010년 6.2 지방선거 당선자 교육공약 및 지방자치단체 교육지원 관련 조례수를 중심으로 군집분석

※ 자료 : 중앙선거관리위원회 정책·공약알리미(http://party.nec.go.kr) 홈페이지에서 지방자치단체 당선자 공약 중 교육관련 공약과 자치법규정보시스템(http://elis.go.kr)에서 지방자치단체 교육지원 관련 조례 수집·분석

○ 지방자치단체 유형별 지방자치단체 특징 분석

– 지방자치단체 유형별 지방자치단체 특징(지방자치단체 지리적 여건, 재정자립도, 지방자치단체장의 선거 공약, 지방자치단체 조례 제정 현황, 지방자치단체 예산 대비 교육지원 비율, 정치적 성향 등)

다. 지방자치단체 교육지원 사업 내용 및 규모 실태 조사·분석

○ 지방자치단체 교육지원 사업 실태 조사·분석 : 사업 내용 및 지원 규모

– 조사양식은 시계열적 분석을 위해 2011년 한국교육개발원 지방교육재정연구센터의 조사양식(부록 1 참조) 활용

– 2012년 지방자치단체 교육지원 사업 내용 및 지원규모 조사 : 비법정이전수입, 교육경비보조금, 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육투자액

• 17개 시·도교육청 및 178개 교육지원청 대상 지방자치단체 교육지원 사업 내용 및 규모 자기보고 형식 조사 실시

○ 지방자치단체 교육지원 사업 내용 재구조화

– 지원형태 구분없이 지방자치단체 교육지원 사업 내용을 중심으로 9개 내용(급식지원, 교육환경(시설)개선, 영유아보육교육지원, 특수교육지원, 교육과정프로그램운영, 인재육성장학지원, 지역주민지원, 학교운영지원, 기타)으로 재분류

○ 2011, 2012년 지방자치단체 교육지원 실태 분석

- 지방자치단체 교육지원 사업 내용별 지원 실태분석 : 급식지원, 교육환경(시설)개선, 영유아 보육교육지원, 특수교육지원, 교육과정프로그램운영, 인재육성장학지원, 지역주민지원, 학교운영지원, 기타
- 지방자치단체 교육지원 사업 성질별 지원 실태 분석 : 인건비, 시설비, 그 외 경상비
- 지방자치단체 종류(광역, 기초(시, 군, 자치구))별·유형별(투자무관심형, 전분야지원형, 시설개선형, 복지집중형, 지역인재육성형) 교육지원 실태 분석 : 내용별, 성질별

※ 지방자치단체 교육지원 실태 분석은 비법정이전수입, 교육경비보조금, 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육투자액만을 대상으로 하고, 지방자치단체에서 현물 및 직접집행한 내용을 제외하였음.

라. 지방자치단체 유형별 교육지원 활동 특성 분석을 위한 FGI 실시 :

○ 지방자치단체와 교육청을 대상으로 지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석을 위한 FGI 실시

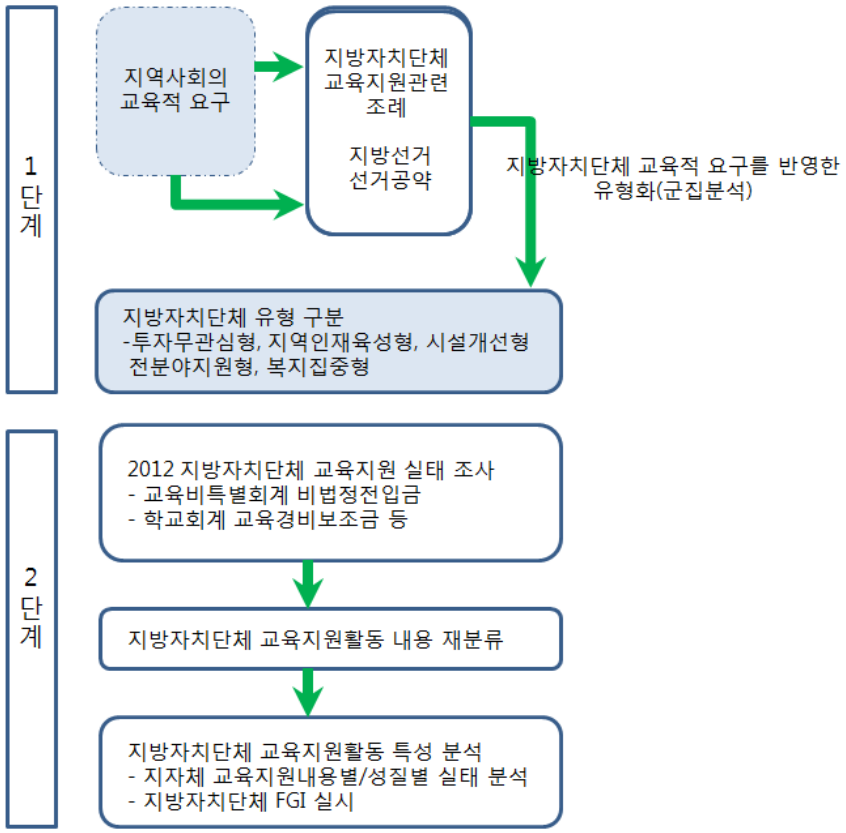
- 유형내 성실이행집단, 불성실이행집단, 지원규모 高 or 低(학생당, 학교당), 특이사항이 있는 지방자치단체 및 지역안배 등을 고려하여 FGI 대상으로 선정

〈표 Ⅰ-1〉 지방자치단체 교육지원 특성 분석을 위한 FGI 실시 현황

일시	지방자치단체	기관유형 및 특성
2013.05.16	○○도 ○○시청	기초자치단체
2013.05.16	○○도 ○○교육지원청	교육지원청
2013.09.02	○○광역시청	광역자치단체
2013.09.02	○○광역시 ○○구청	기초자치단체
2013.09.02	○○광역시 ○○청	기초자치단체
2013.09.23	○○도 ○○시청	기초자치단체
2013.10.07	○○도 ○○시 ○○중학교	학교

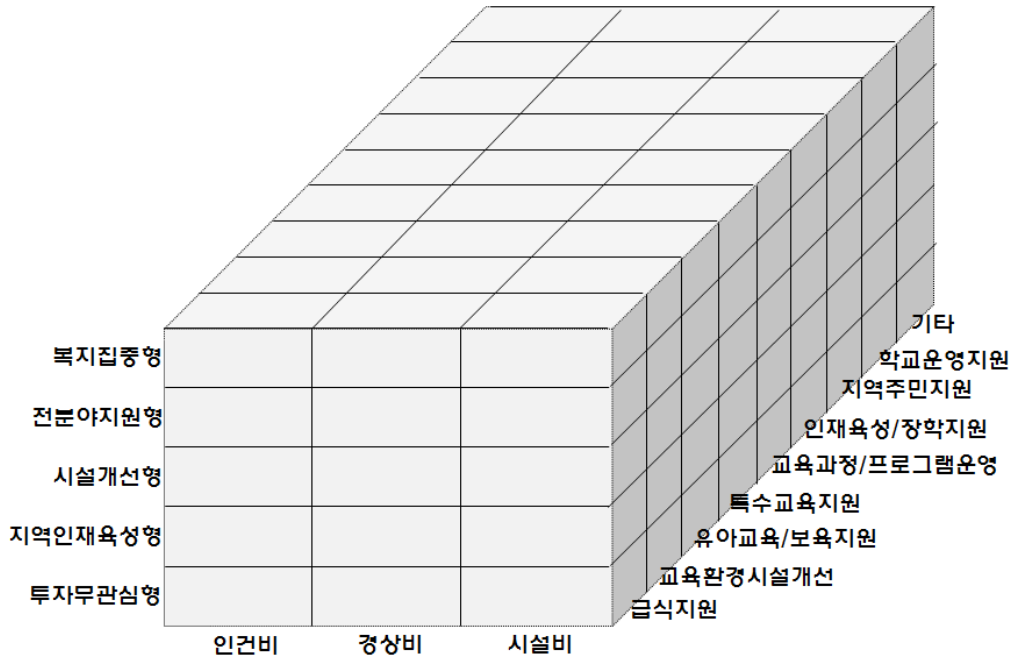
3 연구 모형 및 추진 절차

본 연구의 연구내용 및 추진절차와 연구모형은 [그림 Ⅰ-1]과 같다.



[그림 Ⅰ-1] 연구내용 및 절차

본 연구에서는 지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석을 지방자치단체 유형별로 교육지원 내용별·성질별 지원 실태 및 특성을 분석하였다. 이를 위해서 지방자치단체 유형은 투자무관심형, 지역인재육성형, 시설개선형, 복지집중형, 전분야지원형으로 5개로 분류하였고, 지방자치단체 교육지원은 내용별로 급식지원, 교육환경시설개선, 유아보육지원, 특수교육지원, 교육과정프로그램운영지원, 인재육성장학지원, 지역주민지원, 학교운영지원, 그 외 기타로 하여 9개로 분류하였다. 지방자치단체 교육지원 성격에 따라 성질별로 인건비, 경상비, 시설비로 구분하였다. 이를 도식화 하면 [그림 Ⅰ-2]와 같다.


복지집중형
전분야지원형
시설개선형
지역인재육성형
투자무관심형
인건비
경상비
시설비
기타
학교운영지원
지역주민지원
인재육성/장학지원
교육과정/프로그램운영
특수교육지원
유아교육/보육지원
교육환경시설개선
급식지원

[그림 Ⅰ-2] 연구모형

Ⅱ

이론적 배경

1. 지방자치단체 교육지원의 취지 및 목적
   : 지방교육재정 부담 주체와 범위
2. 지방자치단체장 선거공약과 교육지원
3. 지방자치단체 교육지원 형태
4. 지방자치단체 교육지원 규모 및 성과
5. 지방자치단체 교육지원의 법적 근거 및 제도

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅱ 이론적 배경

지방자치단체의 교육지원에 대한 선행연구는 크게 1) 지방자치단체 교육지원의 취지와 목적 연구, 2) 지방자치단체 교육지원유형 연구, 3) 지방자치단체 교육지원 실태 분석 연구 등으로 분류할 수 있다. 여기서는 각 선행연구의 연구 성과와 한계를 도출 구조화하여 정리하고 본 연구의 시사점이나 관련성 등을 분석하여 제시하고자 한다. 더불어 지방자치단체 교육지원 관련 법령 및 제도에 문헌분석 결과를 추가하고자 한다.

1 지방자치단체 교육지원의 취지 및 목적 : 지방교육재정 부담 주체와 범위

앞서 관련 법령에 대한 분석 결과에 나타나 있듯이 지방자치단체의 지방교육에 대한 역할과 책임은 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」 등과 같은 주요 법령에 이미 어느 정도 규정되어 있다. 지방자치단체의 지역 교육에 대한 책임은 법정전입금, 비법정전입금, 그리고 교육경비보조금 등과 같은 것으로 제도화되어 있다고 하겠다. 김민희(2011a)에 의하면, 2004년 지방교육비 부담을 둘러싼 논란에 대한 헌법재판소의 판결은 "공동부담"의 원칙이었다. 의무교육을 포함한 지방교육에 대해서는 중앙정부는 물론이고 지방자치단체 또한 권한과 함께 책임이 있고, 그에 소요되는 비용에 대해서는 공동부담을 하는 것이 마땅하다는 것이다. 지방교육재정부담 주체들의 역할은 지역 주민들의 교육받을 권리를 실질적으로 보장하며, 교육격차를 해소하여 교육기회균등을 구현하고 책무성을 담보할 수 있어야 할 것이다. 판결 이후 「지방교육자치에 관한 법률」과 「지방교육재정교부금법」의 개정을 통해 이 원칙은 법적으로 수용되고 강화되었다.

최근 지방교육에 대한 지방자치단체의 책임은 더욱 확대되는 경향이 있다. 지방교육자치제의 틀 속에서 시·도지사는 권한은 없고 지방교육비에 대한 책임만 진다는 불만과 함께 부담을 최소화하려는 소극적 자세를 가지고 있는 경우가 많았으나 최근 지방자치가 확대되면서 지방의 교육에 대한 관심과 지원규모가 커지고 있고, 지원 내용 또한 다양화되고 있다. 주요국 지방정부의 교육지원 현황을 분석한 김민희(2011a)에 의하면, 미국, 영국, 일본 등에서도 지방교육에 대한 지방정부의 역할과 책임은 더욱 강화되어 가는 추세이다. 이에 발맞추어 지방교육재정에 대한 책무성을 높이기 위

한 노력 또한 이루어지고 있다. 주요국 지방정부의 지방교육재정 지원 현황은 다음 표와 같다.

〈표 Ⅱ-1〉 주요국의 지방교육재정 부담 비율

국가	중앙(연방) 정부	지방정부 (주정부, 광역)	지방정부 (기초 및 교육구)	기타
미국	8.4	45.5	37.2	8.9
영국	50.0~		40.0~	10.0
일본	12.1	52.3	31.2	4.4
한국	64.3	15.9	–	19.8

자료 : 김민희(2011a). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선 방안, 한국비교정부학교, 제15권 제3호, p.328

정영애(2003) 또한 고등교육을 포함한 지방교육의 발전을 위하여 지방자치단체의 역할과 과제가 중요하다고 지적한다. 중앙정부 차원의 거시적 대책과 함께 지방사회의 자생적인 노력이라 할 수 있는 미시사회적 대책들이 동시에 이루어진다면 지방교육의 회생과 발전을 기대할 수 있다고 보고 있다. 즉 지방교육 발전을 위한 지방자치단체의 특별한 재정적 지원이 요구되고 법령정비 및 조례 제정을 통한 교육지원이 활성화될 필요가 있다는 것이다.

하봉운(2004)은 초중등교육 발전을 위한 지방자치단체의 역할을 조직과 재정, 주민참여의 관점에서 논의하고 있다. 참여정부 들어 지방분권과 지역균형발전이 핵심적 국정개혁과제가 되었고, 정부혁신·지방분권위원회를 중심으로 지방분권개혁이 지속적으로 추진되었다. 지방자치와 지방분권화의 성공적 진행을 담보하기 위해서는 지역의 인재를 육성하고 관리하는 일이 지역의 자치행정에서 매우 중요한 과제가 되었다. 지방분권특별법에서 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등의 내용을 포함하고 있는 것이나, 정부 혁신 및 지방분권 위원회 문서에서 현재 구분되어 있는 일반자치와 교육자치의 연계성을 강화하고 교육행정을 시·군·구 등 기초자치단체 중심으로 펴는 방안을 역점과제로 제시하고 있는 것 등이 이를 잘 말해준다. 그는 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 주민을 지방교육재정지원의 3주체로 설정하고 이 3주체의 교육재정지원 활성화를 위한 방안을 제시하고 있다. 경기도 사례에 대한 구체적인 분석 결과로 본격적인 지방자치 시대를 맞이하여 지역주민과 지역사회가 교육공동체를 실천하는 데 앞장설 수 있도록 지방자치단체 차원에서 적극적인 지원과 협력이 요청된다는 주장을 하고 있다. 지원과 협력을 활성화하기 위한 과제를 여러 가지 제시하는 가운데 특히 지속적인 재정 지원 및 투자를 담보할 수 있는 방법으로 자치법규이기는 하나 조례 제정의 중요성을 강조하고 있다.

교육 행정 및 재정 관련 선행연구들에서 지방교육에 대한 지방자치단체의 책임과 권한, 교육비

부담의 의무와 범위에 대해서는 공통된 견해를 제시하고 있음을 알 수 있다. 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임, 특히 재정적 책임에 대해서는 지방교육 관련 주요 법령에서 또한 분명하게 밝히고 있는 바이다. 다만 일반자치와 교육자치의 이원화된 지방자치제 속에서 지방교육에 대한, 특히 지방교육비의 부담 정도와 범위에 대한 논란은 적지 않다. 권한은 없고 부담만 있다는 불만 제기도 있지만 최근에는 지방자치단체의 지역 교육에 대한 관심이 증가하면서 재정지원 또한 늘어나고 있다.

2 지방자치단체장 선거공약과 교육지원

지방자치단체의 재정지원 증가는 지역 주민들의 여론에 기반한 지방 정치가 활성화되는 것과 관련이 깊을 것으로 짐작된다. 홍성걸(2007)은 2006년 지방선거에서 광역자치단체장에 출마한 주요 후보들의 대표적 공약을 분석하여 제시하고 있다. 그에 의하면 우수한 공약을 제시한 후보자가 선호되어 당선가능성이 높았다는 것이다. 교육분야 공약은 경제산업이나 복지 분야 등에 비해 상대적으로 미미하였으나 9.7%를 차지하고 있었다. 권역별로 보면 수도권과 제주 지역의 교육공약 비율이 다른 지역보다 높았다. 공교육 부실 문제가 국민적 관심사임에도 불구하고 교육분야 공약이 전국적으로 적게 제시된 것에 대해 홍성걸(2007)은 지방자치단체가 교육정책에 큰 영향력을 발휘하기 어렵다는 현실적 문제로 인한 것으로 해석한다.

우명숙(2010) 또한 주민의 교육에 대한 관심이 교육분야에 대한 투자와 지원에 어떻게 영향을 주었는지를 분석하였다. 특히 2006년 제4회 지방선거에서는 매니페스토제도가 도입됨으로써 이전에 비해 선거가 공약을 중심으로 하는 정책 대결의 장이 되었다고 보고 지방자치단체 당선자의 선거공약과 교육분야 투자의 내용과 규모를 분석, 제시하고 있다. 전체 10개의 공약 중에서 1개를 교육분야 공약으로 제시한 지방자치단체가 11개이고, 경기도는 2개를 제시하였으며, 대전과 강원은 2개의 공약에 부분적으로 교육 공약을 포함하고 있었다. 교육공약을 전혀 제시하지 않은 지방자치단체는 대구와 전남 2개 지역이었다. 지역별로 보면, 교육분야의 선거공약이 없거나 공약의 내용이 미흡하거나 구체성이 결여된 경우, 상대적으로 교육지원금이 하위그룹이 속한 것으로 나타났다.

홍성걸(2007)의 지적처럼 공약의 수와 비율이 상대적으로 적기는 하지만 공약의 수가 제한된 가운데 2개 지역을 제외한 대부분의 지방자치단체에서 교육 공약을 제시하고 있다. 공약의 내용을 구체적으로 보면, 영어 등 외국어교육 지원이 가장 많고, 교육격차 해소 또는 교육복지 실현, 방과후 보육, 교육환경시설, 지역사회 중심 학교, 학교폭력 및 안전사고 예방, 영재교육 등이 주로 제시되

었다. 교육지원금 규모를 분석한 결과, 2006년 지방선거 당선자가 지원하기 시작한 2007년과 2008년 교육지원금이 각각 전년대비 75.1%, 55.8% 증가한 것으로 나타났다.

두 연구에 의하면 큰 비중은 아니지만 지방선거에서 교육공약이 제시되고 있고, 공약이 제시되고 공약의 내용이 구체적일수록 교육지원금 또한 상대적으로 많이 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 지역사회의 교육에 대한 정책적 관심이 지역 교육에 대해 미치는 행·재정적 영향이 적지 않음을 시사한다.

지방자치단체의 교육지원에 대해서는 지방교육에 대한 공동 책임 및 공동 부담의 원칙이 여러 연구에서 제시되고 있고, 법적으로도 분명하게 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 재정적 부담의 정도와 범위에 대해서는 논란이 적지 않다. 최근 지방선거의 활성화, 지방시대의 도래와 함께 지역의 교육에 대한 정책적 관심이 클수록 교육지원 활동이 다양해지고 지원금의 규모도 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 선행연구들에서는 어떤 지역사회가 주로 어떤 교육 수요에 대응하기 위해 어느 정도의 지원활동을 하고 있는지를 상세하게 밝히고 있지 못하다. 지방자치단체의 교육에 대한 책무성을 전제한다고 하더라도 지원의 취지와 목적을 분명히 할 때 지원의 내용과 지원 규모가 합리적으로 이루어질 수 있을 것이다. 현재 지방자치단체의 교육지원활동을 보다 상세하게 분석하고 분석결과로부터 합리적이고 타당한 정책적 방안을 도출할 필요가 있다.

3 지방자치단체 교육지원 형태

가. 재원 성격에 따른 유형화 : 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금

지방자치단체의 교육지원 활동은 재원(재정부담의 주체와 회계 기준)의 성격을 기준으로 법정전입금과 비법정전입금, 그리고 교육경비보조금으로 나뉠 수 있다. 지방교육재정의 세입과 관련하여, 지방자치단체의 지방교육비 부담은 일반회계와 교육비특별회계의 구조로 구분되어 있다. 이 중에서 일반회계 전입금제도는 지방자치단체가 관리하는 일반회계의 일정 비율(혹은 일정액)을 시·도교육청의 교육비특별회계로 전입하여 지방교육의 균형적 발전을 도모하고 지방자치단체의 교육에 대한 책무성을 고양시키기 위한 제도라고 할 수 있다. 전입금이란 공법인이든 사법인이든 하나의 법인에 귀속되는 세입 재원을 가지고 2개 이상의 회계를 운용하여 사업을 추진하는 경우 사업 소요 예산을 고려하여 회계 간에 세입 재원을 이동시키는 것으로서 세입 예산을 편성하는 방법상의 용어이다. 재원을 내보내는 회계의 입장에서 보면 전출금이 되고, 재원을 받아들이는 회계의 입장에서는 전입

금이 되는 것이다(송기창 외, 2006: 115).

법정전입금과 비법정전입금을 구분하는 기준은 법령에 전입금의 규모가 규정되어 있는지(의무부담행위 및 재량행위) 여부이다. 법률에 재원의 규모가 정해져 있는 전입금을 법정전입금, 법률에 전입근거는 규정되어 있으나 규모 등이 명확하게 규정되어 있지 않아 자치단체장의 재량행위에 의한 전입금을 비법정전입금이라 한다(공은배 외, 2011: 17). 비법정전입금과 유사하지만 교육경비보조금은 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계가 아닌 단위학교 학교회계로 직접 전출한다. 교육경비보조금은 일종의 비법정전입금으로 일반 지방자치단체와 교육 지방자치단체의 연계를 확대하기 위하여 도입된 연계확대전입금이라 할 수 있다. 지방자치단체가 지역의 학교를 지원할 수 있는 제도적 통로를 열어준 제도로써 재정여건이 양호한 지방자치단체의 교육지원을 유인하기 위한 제도라 할 수 있다(송기창 외, 2011: 77).

지방자치단체의 일반회계 전입금제도는 중앙정부가 교육비의 대부분을 부담하는 체제 하에서, 지방자치단체에 지방교육에 대한 일정 부분을 담당하게 함으로써 책무성을 높이는 의의를 지니고 있다. 그런데 지방교육재정부담의 범위와 주체에 대해 법령개정 과정에서 중앙정부와 지방정부간의 법적 다툼이 있어 왔다(국회속기록, 2004; 송기창, 2010, 김민희, 2011a: 321을 재인용). 당시 쟁점의 핵심은 의무교육경비를 국가가 부담하지 않고 지방자치단체로 하여금 일부를 부담하게 하는 것이 헌법에 위반되느냐의 여부였다. 2005년 12월 22일 헌법재판소에서는 지방교육재정이 갖는 핵심적 과제는 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 권한 다툼보다는 교육기회균등을 이룰 수 있도록 교육재정 확보 및 배분이 이루어져야 한다는 점을 분명하게 제시하면서 논란을 해소한 바 있다(헌법재판소, 2005; 조석훈, 2009, 김민희, 2011a: 321을 재인용). 헌법재판소 판결 이후에는 지방교육재정과 밀접한 관련이 있는 '지방교육자치에관한법률, 지방교육재정교부금법' 등이 개정되는 과정에서 국가와 지방자치단체가 의무교육경비를 포함한 지방교육비에 대해 공동부담 원칙을 수립하면서 전입금 제도를 포함한 지방자치단체의 책임이 더욱 확대되는 방향으로 진행되어 왔다(조석훈, 2009, 김민희, 2011a: 321을 재인용). 또한 지방자치단체의 지방교육비 안정화를 위해 시·도세전입금 도입, 지방교육세 신설, 교육경비보조 등 지방교육재정의 안정화 노력도 동시에 이루어지고 있다(김민희, 2011a: 322)는 측면에서 지방자치단체 일반회계 전입금제도의 의의를 찾을 수 있다.

나. 지원 내용에 따른 유형화

주요 선행연구 결과에 의하면, 지방자치단체의 지방교육에 대한 책임은 공동부담 원칙을 확립하고 법정 또는 비법정전입금 제도를 통해 교육재정을 확보할 수 있도록 하였다. 특히 교육경비보조

금을 포함한 비법정전입금 제도의 도입은 교육재원 확보 장치 마련, 일반자치단체와 교육자치단체 간의 연계협력 강화 등의 측면에서 지방교육 발전에 기여할 수 있다는 의의를 가진다(공은배 외, 2011). 지방자치단체 교육지원이 가지는 의의를 좀 더 구체적으로 드러내기 위해서는 비법정전입금 및 교육경비보조금의 구체적인 지원 내용 및 그 규모를 분석할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체의 교육지원은 매우 다양한 사업으로 이루어지고 있기 때문에 이를 유형화하여 분석할 필요 또한 있는 것이다. 이는 지방자치단체 교육지원의 보다 구체적인 실태를 규명하는 것은 물론이고 실태에 나타난 지원의 경향과 문제점을 찾아내어 개선방안을 제시할 필요가 있기 때문이다.

공은배 외(2011: 45-46) 연구에서는 2010년 결산 기준 비법정전입금 4,373건을 분석하기 위하여 지원내용을 16개로 유형화하고 있다. 사업내용의 키워드를 중심으로 유형화한 것인데, 방과후학교 지원, 급식지원, 원어민강사 지원, 체육활동 지원, 외국어교육 지원, 유아교육 지원, 시설지원, 교육환경 개선 지원, 도서관운영사업 지원, 학력향상 지원, 보육 지원, 교육복지 지원, 영재교육 지원, 특수교육 지원 등이 그것들이다. 16개 유형의 지원내용을 좀 더 구체적으로 정리하여 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 Ⅱ-2〉 비법정이전수입 주요 사업 유형별 사업 내용

주요사업 유형	사업 내용
시설지원	잔디운동장 조성, 학교 복합화 시설 지원, 다목적강당 증·개축 사업 지원, 다목적실 증축, 학생수영장 보수, 테니스장 설치, 기숙사 증축, 생활관 증축 등
급식지원	학교급식소 증축·개축, 급식실 설비 개선, 학교급식 식품비 지원, 급식소 리모델링, 학교급식 시설 현대화, 우수농산물지원, 무상급식 지원, 급식비 지원, 친환경쌀 및 부식비 지원 등
원어민강사지원	원어민 영어보조교사 지원, 원어민 중국어 강사 지원, 원어민 영어보조교사 연수 지원 등
방과후학교지원	방과후학교 프로그램 지원, 소외계층 자유수강권 지원, 방과후활동 시설확충, 농산어촌방과학교 운영비 지원 등
도서관운영지원	공공도서관 운영비, 도서관 시설 환경 개선, 공공도서관 자료구입, 디지털자료실 운영비 등
교육환경개선	교단선진화 지원, 책걸상·칠판 교체 및 학교시설 개선, 교육시설환경 개선, 노후창호교체, 노후 TV 교체, 노후환경개선 등
외국어교육지원	영어중심 학교 지원, 초중등영어교사 연수, 거점영어체험학습센터 운영, 영어체험교육실 운영비 지원, 영어캠프 운영 지원, 어학연수 지원, 영어활용대회 운영, 외국어경연대회 운영, 외국어센터 운영 등
보육지원	초등 돌봄교실 운영 지원, 농산어촌 연중돌봄학교 지원, 보육교실 구축 지원 등
체육활동지원	운동부 운영비 지원, 소년체육대회 출전 지원, 체육지도자 인건비 지원, 체육꿈나무 육성, 학교체육 활성화 지원 등

주요사업 유형	사업 내용
교육복지투자지원	교육복지투자우선지역 지원 사업, 저소득층 밀집지역 학교 교육복지 지원, 자체교육복지지원금, 저소득층자녀 청소년단체활동 지원, 다문화가정 두레 상담교실 운영, 학생복지관 건립 등
유아교육지원	유치원 종일반 인건비 및 운영비 지원, 유치원 과학캠프 운영, 유치원 교재교구 구입비 지원, 유치원 간식비 지원 등
학력향상지원	학력향상 지원, 학력신장 프로그램 운영 지원, 기초·기본 학력신장 지원, 초중등 주말반 운영, 온라인 학습 지원, 학력제고비 지원, 야간공부방 운영 지원, 맞춤형 수월성 교육지원, 대학생멘토링 지원, 교육학력지원단 운영비 보조금 등
인재육성장학	명품학교 운영 지원, 지역인재 육성, 우수교사 유치 및 생활보조금 운영비 지원, 장학기금, 지역인재육성 프로젝트 보조금 지원 등
특수교육	장애학생 통합보조교사 지원, 특수교육지원센터 운영, 특수교육보조원 인건비 지원, 장애인 보조기기 구입비 및 문화프로그램 운영 지원 등
영재교육	영재교육원 운영 지원
기타	기능경기대회 우수기능인 배출학교 지원, 학교 환경교육 활성화, 개방형자율학교지원, 문화예술교육 지원, 전문계고지원, 마이스터고 지원, 평생교육프로그램 운영 지원, 통학차량 지원, 배움터지킴이 사업 보조금, 좋은학교 만들기 지원, 성인문해교육 프로그램 운영, 평생교육프로그램 운영 지원 등

자료 : 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원. pp 45-46.

또한 교육경비보조금 지원을 분석하기 위해서는 '지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정'에서의 구분을 활용하고 있다. 이 규정에서는 교육경비보조금을 제1호부터 제2호의2까지와 제3호부터 제6호까지로 나누고 있는데, 제1호 학교의 급식시설, 설비 사업, 제2호 학교의 교육정보화 사업, 제2호의 2 학교의 교육시설 개선 사업 및 환경개선 사업, 제3호 학교 교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 제4호 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업, 제5호 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치 사업, 제6호 기타 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 학교 교육여건 개선사업 등으로 교육경비보조금 사업을 분류하고 있다. 공은배 외(2011) 연구에 따르면, 2010년 결산 기준 교육경비보조금 사업의 분석 결과, 제3호 학교교육과정 운영 지원에 가장 많은 지원(34.6%)이 이루어졌고, 제6호 기타 지방자치단체장이 필요하다고 인정한 학교 교육여건개선 사업에도 상당한 지원(25.3%)을 하고 있는 것으로 나타났다. 박세훈 외(2010) 연구와 하봉운(2009a) 연구에서도 기초자치단체의 교육지원 현황을 분석함에 있어서 동일한 구분을 적용하고 있다. 김민희(2011b) 또한 시·도별 기초자치단체의 교육경비보조 유형별 지원내역을 이러한 구분에 따라 분석, 제시하고 있는데, 서울시 교육지원 사업의 현황은 학습환경 및 시설 개선, 학습 프로그램 지원, 우수인재 양성, 급식 지원 등으로 유형화하여 분석, 제시하고 있으나

유형화의 기준에 대해서는 구체적으로 언급되어 있지 않다. 우명숙(2010)의 경우, 제주도 지역 비법정전입금 지원을 분석하면서 지원 분야를 영어, 학교자율화, 방과후, 교육복지, 특수교육, 학교폭력, 급식, 도서관, 금연, 환경 등으로 유형화하고 있고, 교육경비보조금 지원은 냉난방시설, 시설환경개선, 급식실 현대화, 교육기자재, 교육복지, 전문계고교 지원, 교육과정 및 프로그램, 친환경학교, 문화체육, 4H 과제활동, 기타 등으로 구분하고 있다. 이러한 유형화 또는 구분의 기준에 대해서는 언급하지 않고 있다.

주요 선행연구에서 비법정전입금 또는 교육경비보조금의 지원 현황은 관련 규정에서의 법적 구분을 따르거나 연구자의 자의적 기준에 의한 유형화를 적용하는 경우가 대부분이다. 지방자치단체의 교육지원 현황을 재정지원 현황에 대한 실증자료를 활용하여 보다 객관적으로 분석하고 분석결과에 근거한 문제점 도출 및 개선방안 마련을 위해서는 교육지원현황을 합리적으로 파악할 수 있는 보다 타당한 기준을 찾아내고 이를 기초로 유형화하고, 분석할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 교육지원활동의 특성을 규명하기 위한 전략의 하나로 교육지원활동을 어떤 기준으로 어떻게 유형화할 것인가에 대한 방안을 마련하여 제시하고자 한다.

4 지방자치단체 교육지원 규모 및 성과

지방자치단체 교육지원 사업에 대한 선행연구는 대체로 지방자치단체의 교육투자 실태 및 규모를 파악하거나 특정 지방자치단체 지원사업에 대한 성과 분석 그리고 투자 규모를 더욱 확대하기 위한 방안 모색에 주로 초점이 맞추어 이루어졌다(하봉운, 2004; 하봉운, 2006; 하봉운, 2009a, 2009b; 하봉운·권자경, 2007; 송기창 외, 2010; 이선호, 2010; 이쌍철·주철안, 2009; 2010; 전상경·류춘호, 2008; 공은배 외, 2011; 고선·김진영, 2010; 김민희, 2011a, 2011b). 이들 연구에 따르면 대체로 지방자치단체 교육지원 사업을 통해 추가적 교육재정의 확보와 지방자치단체의 교육에 대한 관심 및 투자 증대 등의 성과가 있었고, 전략적으로 이를 더욱 확대해 나갈 필요가 있으며 그를 위한 전략들을 제안하고 있다. 지방자치단체 교육지원 사업은 교육재정의 추가적 확충과 지방자치단체 교육에 대한 관심 증대로 협력체제를 구축하였다는 성과에도 불구하고 여러 연구에서 지방자치단체 교육지원 사업의 실태분석 등을 통해 개선과제 또는 문제점들을 지적하고 있는데 이를 정리해 보면 다음과 같다.

지방자치단체의 교육경비지원은 의무가 아닌 선택사항으로 자치단체의 재량에 따라 지원 여부와 지원 금액이 결정되므로 지역별로 편차가 나타날 수밖에 없는 구조이다(하봉운, 2009b: 238; 공은

배 외, 2011: 55). 하봉운(2009b)의 연구에 따르면 경기도와 서울의 기초자치단체는 각각 총 교육경비 지원액의 42.5%와 14.1%를 지원하고 있는 반면, 부산, 광주, 대전, 울산 등 일부 지역 기초자치단체는 전체 교육경비의 1%에도 미치지 못하여 그 편차가 매우 크게 나타날 뿐만 아니라 동일 광역자치단체 내에서도 기초자치단체의 재정여건과 정책결정자에 따라 교육지원예산이 차등적으로 지원되어 자치단체별로 상당한 차이를 보이고 있다고 하였다. 많은 연구에서 지방자치단체간 교육지원 사업규모의 공평성 문제를 공통적으로 제기하면서도 지방자치단체의 교육지원 제도의 태생적 한계를 언급하고 있다. 하봉운(2009b: 231)은 자치단체의 재정 형편에 따라 지역간 교육여건의 차이가 심화된다는 점 외에도 자치단체 교육경비보조금의 상당부분이 임의적인 목적으로 지출되고 있다는 점, 조세가 특정 목적에 제한적으로 사용되고 있다는 점, 교육경비보조금의 단위학교 운영에 자율성이 부족하다는 점 등을 지적하였다.

백성준(2010)은 전라북도와 제주특별자치도의 사례분석을 통해 지방자치단체가 법정전입금의 전입을 제 때에 하지 않고 학교용지부담금을 제대로 부담하지 않으면서 다시 말해 법정전입금에 대한 책임을 충분히 이행하지 않으면서 비법정전입금이나 교육경비보조금을 지원하는 비중이 높아지는 것에 대한 문제를 제기하였다. 또 지방자치단체의 교육비 지원이 해당 지역의 교육발전계획과 긴밀한 연계도 없이 이루어질 수 있으며 특정지역과 계층에 대한 불균형적 투자가 이루어질 가능성이 높기 때문에 지방자치단체(장)의 교육에 대한 이해도 제고 노력이 필요하다고 하였다.

공은배 외(2011) 연구에서는 지방자치단체 교육투자에 있어 일반자치단체와 교육자치단체 모두 자치단체의 재정능력부족과 의회 예산 승인 획득 곤란을 가장 큰 장애요인으로 인식하고 있다고 밝혔다. 이외 기타 요인에 대해서 교육청에서는 교육경비지원 제한 규정과 지방자치단체장의 관심 부족을 장애요인으로 인식한 반면, 일반자치단체에서는 교육기관의 협조부족과 교육관련 정보 취득 곤란 등을 장애요인으로 인식하여 공급자라 할 수 있는 일반자치단체와 수혜자라 할 수 있는 교육청간 인식에 차이가 있음을 확인하였다.

이상의 선행연구 결과를 종합해 볼 때, 지방자체단체의 교육지원에 있어서 가장 큰 문제점으로 교육투자의 불평등, 투자의 임의성, 교육발전계획과의 긴밀성 부족 등이 제시되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지방자치단체 교육지원 사업의 내용 및 지원방법에 영향을 미치는 요인에 대한 분석이 필요하다. 지방자치단체의 특성, 즉 규모(인구수), 재정자립도, 지방자치단체장의 정책적 관심(선거공약), 지방자치단체장과 교육지방자치단체장의 관계 및 정치적 성향, 협력정도 등이 교육지원에 미치는 영향이 적지 않을 것으로 짐작된다.

5 지방자치단체 교육지원의 법적 근거 및 제도

가. 지방자치단체 교육지원 관련 법률

지방자치단체의 교육지원은 전입금 제도와 교육경비보조금 제도를 통해 이루어진다. 우선 전입금 제도를 살펴보면, 전입금은 법률에서 부담 규모를 구체적으로 정하고 있는 법정전입금과 부담 규모를 구체적으로 정하지 않고 있는 비법정전입금으로 구분할 수 있다(송기창 외, 2006: 115-116). 지방교육재정과 관련한 법정전입금으로는 「지방교육재정교부금법」 제11조 2항 각 호에 따른 시·도세 전입금, 담배소비세 전입금, 지방교육세 전입금이 있고, 「학교용지확보 등에 관한 특례법」 제4조에 따른 학교용지 부담금이 있다. 비법정전입금으로는 「도서관 및 독서 진흥법」 제22조에 따른 공공도서관 운영비를 비롯하여 일반회계의 예산에 따라 임의로 정해지는 기타 지원이 있다. 비법정전입금은 의무적으로 규정된 것은 아니지만 사업의 연계나 필요에 따라 해당 지방자치단체가 교육비특별회계로 지원하고 있는 경비로서, 「도서관법」에 의해 교육감이 설치하는 공공도서관에 대한 운영 경비, 학교급식, 유아무상교육비, 영재 및 특수교육 지원, 국민체육진흥, 장학지원 등에 이르기까지 그 범위와 내용이 매우 광범위하고 다양하다(김민희, 2011b: 225-226). 「지방교육재정교부금법」은 「지방교육자치에 관한 법률」 제39조에 따라 지방교육재정에 대한 책임을 공유하는 국가 및 지방자치단체의 최소한의 책임을 규정하고 있다. 광역자치단체는 일반회계 전입금 형식으로 교육비특별회계의 소요 재원을 예산에 계상하게 되는데, 최소한 「지방교육재정교부금법」 제11조에 의한 법정전입금은 의무적으로 전출하도록 되어 있어 그만큼 회계 간 예산 편성의 자율권은 제한되어 있는 셈이다. 법정전입금 이외의 전입 문제는 예산편성에 따라 달라질 수 있다.

지방자치단체의 지방교육재정에 대한 부담은 광역자치단체와 기초자치단체별로 다르다(조석훈, 2009, 김민희, 2011a: 322를 재인용). '지방자치법' 및 '지방교육자치에 관한 법률'에 의하면, 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 시·도의 사무로 되어있기 때문에 기초자치단체는 지방교육재정에 대한 책임이 없다. 다만, '지방교육재정교부금법' 제11조 제6항 및 '지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정'에 따라 고등학교 이하 각급학교에 교육경비 일부를 임의로 보조할 수 있다. 지방자치단체에서는 각급학교로 직접 재정이 전입되는 교육경비보조금을 통해 교육비를 지원하고 있는데, 교육경비보조금은 비법정전입금의 성격을 지니고 있다(김민희, 2011a: 322-323). 다만 자치단체가 교육비특별회계로 전출하지 아니하고 직접 단위학교 학교회계로 전출하고 있다는 차이가 있을 뿐이다.

지방자치단체 교육지원제도와 그 법적 근거를 자치단체수준별로 제시하면 아래 표와 같다(김민희, 2011a: 323).

〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담구조 및 법적 근거

자치단체 수준	부담 회계	부담 구분	부담 내용	법령 근거
광역 자치 단체	일반 회계	법정	시·도세 전입금	지방교육재정교부금법 제11조
			담배소비세전입금	
			지방교육세전입금	
			학교용지 부담금	학교용지확보 등에 관한 특례법 제4조
		비법정	공공도서관운영비	도서관법 제29조
			기타 지원	지방교육자치에 관한 법률 제38조
		비법정	교육경비 보조	지방교육재정교부금법 제11조 제6항 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정
	교육비 특별회계	자체 수입	재산수입 입학금·수업료 사용료·수수료 등	지방교육자치에 관한 법률 제38조
기초자치 단체	일반회계	비법정	교육경비 보조	지방교육재정교부금법 제11조 제6항 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정

자료 : 김민희(2011a). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선 방안, 한국비교정부학교, 제15권 제3호. p. 323.

나. 지방자치단체 일반회계 전입금 제도

1) 지방교육재정교부금법에 근거한 지방자치단체 교육지원

가) 법정전입금 제도

먼저 법정전입금 제도의 법적 근거를 구체적으로 살펴보면, 법정전입금에는 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금, 학교용지일반회계부담금 등이 포함되어 있다. 지방교육재정교부금법과 학교용지확보등에 관한 특례법에 이를 명시하고 있다. 그 구체적인 내용을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 Ⅱ-4〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담

구분	주요내용
법정 전입금	**지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)** ②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다. 1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다) 3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세

구분	주요내용
	종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액
	학교용지확보 등에 관한 특례법 제4조(학교용지의 확보 및 경비의 부담) ④ 제1항과 제2항에 따라 시·도가 학교용지를 확보하는 데에 드는 경비는 시·도의 일반회계와 교육비특별회계에서 각각 2분의 1씩 부담한다.

자료 : 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원. p 18.

나) 비법정전입금 제도

다음으로 비법정전입금은 관할지역 내 교육 및 학예 진흥을 위하여 지원하는 광역자치단체 전입금과 기초자치단체 전입금 등이 포함된다. 그 구체적인 내용에 대한 법적 규정은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅱ-5〉 지방자치단체의 지방교육재정 부담 근거(비법정이전수입)

구분	주요내용
비법정 전입금	**지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)** ⑦시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.
	학교급식법 제9조(급식에 관한 경비의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
	도서관법 제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) ③「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.

자료 : 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원. p 18.

다) 교육경비보조금제도

교육경비보조금은 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구가 그 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요하는 경비를 지원하는 것이다(지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제1조, 대통령령 제20464호, 2007. 12. 28). 교육경비보조금은 지방교육재정의 비법정이전수입과 지원 목적은 유사하지만 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계로 전출하지 않고 단위학교 학교회계로 직접 전출하는 점에서 차이가 있다. 교육경비보조금 제도는 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」이 제정되면서 도입되었다. 그 구체적인 지원내용에 대한 법적 근거는 아래 표와 같다.

〈표 Ⅱ-6〉「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」의 주요 내용

구분	주요 내용
제1조 목적	특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구가 그 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조
제2조 보조사업의 범위	교육경비를 보조할 수 있는 사업은 다음과 같다. 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업
제3조 보조사업의 제한	다음 각호1에 해당되는 지방자치단체는 교육경비보조금을 교부하여서는 아니된다. 1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 재원을 마련하고자 하는 경우 2. 국고보조금 또는 광역자치단체 각종보조금의 지원에 따라 시군자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우 3. 당해 연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우
제7조 보조금의 집행	교육경비보조금을 교부받은 각급학교의 장은 다음과 같이 집행하여야 한다. 1. 공립학교 : 학교회계의 예산에 편성하여 집행 2. 사립학교 : 교비회계의 예산에 편성하여 집행

자료 : 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원. p 22.

2) 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육지원

법정 또는 비법정전입금, 교육경비보조금 등은 지방교육재정교부금법이나 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 등에 의거 지원이 이루어지나 그 외에도 도서관법 또는 학교급식 관련 법률에도 관련 지원이 가능하도록 규정되어 있다. 구체적인 법적 규정을 살펴보면 아래와 같다.

가) 공공도서관 운영비 지원 관련 법률

지방자치단체는 도서관법에 따라 공공도서관 운영비 지원 등을 지원하고 있다. 이와 관련된 법령은 1994년 7월 25일「도서관 및 독서진흥법」의 제정으로 시작되었는데, 당시 제정된 법률에는 구체적인 지원의 내용이 명시되지는 않았다. 그러다가 2007년 11월「도서관법」으로 법령명을 개정하면서 현재까지 지방자치단체의 운영 지원 사항을 명시하고 있다.

「도서관및독서진흥법」(시행 1994.7.25, 법률 제4746호, 1994.3.24, 제정)
제22조 (공립공공도서관의 운영) ①지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관(이하 "공립공공도서관"이라 한다)에 대하여는 이를 설립·운영하는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 하며, 지방교육자치에관한법률 제41조의 규정에 의하여 교육감이 설립·운영하는 공립공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계예산의 범위안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.
②국가는 공립공공도서관을 설립한 지방자치단체에 대하여 도서관의 설립·운영 및 그 자료구입에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

「도서관법」(시행2007.1.1, 법률 제8069호, 2006.12.20)
제29조 (공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) ①국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 공립 공공도서관의 균형 있는 발전과 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. 〈개정 2009.3.25〉
②지방자치단체가 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 한다. 〈개정 2009.3.25.〉
③「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다. 〈개정 2006.12.20, 2009.3.25〉

나) 학교급식지원 관련 법률

최근 지방자치단체의 교육비 지원과 관련하여 가장 큰 논쟁이 되고 있는 학교급식은 1981년 「학교급식법」의 제정으로 시작된 것이다. 당시 제정된 법률에서는 학교급식 경비부담에 대해 학부모 부담을 원칙으로 하되, 국가와 지방자치단체가 필요한 경우 지원하는 것으로 규정하였으나, 2009년 법을 개정하면서 기존의 2항에서 4항으로 조문을 확대하고, 지원의 범위와 부담원칙을 아래와 같이 제시하였다. 즉 학교급식에 필요한 급식시설·설비비, 급식운영비, 식품비, 경비지원 등에 대한 부담주체를 구체적으로 명시하였다.

「학교급식법」([시행 1981.1.29] [법률 제3356호, 1981.1.29, 제정])
제8조 (경비부담) ①학교급식 실시에 필요한 시설·설비에 요하는 경비와 학교급식의 운영에 필요한 경비중 대통령령으로 정하는 경비는 당해 학교의 설립경영자가 이를 부담한다.
②제1항에 규정된 경비 이외의 급식에 관한 경비는 대통령령이 정하는 바에 따라 학부모 부담을 원칙으로 하되, 필요한 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다.

「학교급식법」([시행 2009.3.22] [법률 제8914호, 2008.3.21, 일부개정]
제8조 (경비부담 등) ①학교급식의 실시에 필요한 급식시설·설비비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다.
②급식운영비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 보호자(친권자, 후견인 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다. 이하 같다)가 그 경비의 일부를 부담할 수 있다.
③학교급식을 위한 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다.
④특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다.

다) 기타 교육·학예 지원 관련 법률

공공도서관 및 학교급식 이외에도 지방자치단체는 유아교육, 특수교육, 영재교육, 국민체육 등 다양한 교육·학예 지원 관련 법률을 제정하여 지방교육에 대한 지원을 하고 있다. 구체적인 법령 근거를 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 Ⅱ-7〉 지방자치단체의 지방교육 지원에 관한 법령 근거

근거법령	의무규정	강제 여부	주체
유아교육법 제4, 9, 10조 및 동법시행령 제4, 8, 9조	◦ 순차적 유아교육에 대한 무상교육비(입학금, 수업료) ◦ 국민기초생활보장법 등에 근거한 저소득자녀 유아교육비 전부 또는 일부 ◦ 사립유치원 설립 운영 소요경비 중 일부	강제 강제 임의	지방자치단체
영재교육진흥법 제14조	◦ 영재학급에 대한 시설비, 운영비, 실험실습비 등	임의	지방자치단체
특수교육법 제3, 5조 및 동법시행령 제5조	◦ 특수교육기관 설치, 운영 및 시설·설비확충·정비 ◦ 초·중등과정 특수교육대상자의 교육비(입학금, 수업료, 교과서대금)	강제 강제	지방자치단체
국민체육진흥법 제8조	◦ 주민건강과 체력증진을 위한 시설 등 여건 조성	강제	지방자치단체
지방자치단체 교육경비 보조에관한규정 제2조	◦ 학교의 급식 시설·설비 사업 ◦ 학교의 교육정보화 사업 ◦ 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발사업 ◦ 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 ◦ 학교에 설치되는 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 ◦ 기타 필요하다고 인정하는 교육여건 개선사업	임의 임의 임의 임의 임의 임의	지방자치단체

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 관련규정 발췌 정리함.

라) 지방자치단체 현물 및 직접지원

실제로 지방자치단체에서는「지방교육재정교부금법」및「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」등의 법령에 의해 교육비특별회계나 학교회계로 전입금을 지원하는 방법 외에도 다양한 현물을 지원하거나, 교육관련 지원사업을 자치단체에서 직접 집행하는 경우가 상당하다(송기창 외, 2012: 226). 그러나 이제까지 지방자치단체 교육지원 사업 관련 연구에서는 이와 같은 지방자치단체의 현물지원이나 직접 집행한 사업들의 내용이나 규모를 제외하는 경우가 대부분이었다. 현물이나 직접 집행을 통한 교육지원 사업이 적지 않음을 고려할 때 이를 포함하여 다양한 형태의 지방자치단체 교육지원 사업을 파악할 필요가 있다. 지방자치단체에서 직접 집행하고 있는 교육지원사업의 대표적 예는 장학금지원, 학교안전지킴이, 급식도우미, 학교공원화사업, 교육복지투자지원사업,

학교방범 CCTV, 저소득층 수학여행비 지원, 기타 교육환경개선 시설사업 등이며 현물로 지원하는 것에는 급식식품(친환경농산물, 우유 등), 저소득층 교복지원, 저소득층 통학용 자전거지원, 학교도서관 도서 지원 등이 있다.

3) 지방자치단체 교육지원 관련 조례

지방자치단체의 교육지원이 안정적으로 이루어지기 위해서는 조례의 제정과 그에 근거한 지원이 필수적이다. 이러한 교육지원 조례는 2005년 경기도가 12월 처음 제정하여 2006년 서울과 충북으로 확대되었으며, 2007년에는 대전과 인천, 2008년에는 경남과 전남, 2009년에는 대구로 확산되었다(이인회 외, 2011: 18-19). 2012년 현재 전국의 9개 시·도(광역자치단체)에서는 교육지원 조례를 제정하여 운영하고 있다. 교육지원 조례의 주요 내용은 교육지원 조례의 목적, 기본계획 수립, 예산지원, 예산규모 및 소요경비 부담, 교육지원사업의 평가관리, 교육지원 협의기구 설치, 교육협력관 파견 요청 등으로 구성되어 있다(이인회 외, 2011: 19). 각 지방자치단체별 교육지원 조례의 제정현황을 살펴보면 아래 표와 같다.

〈표 Ⅱ-8〉 광역자치단체 교육지원 조례 제정 현황

광역 자치 단체명	제정연도	조 례 명	비고
서울	2006.07.19	서울특별시 교육격차해소와 인재양성을 위한 교육지원 조례	5회 개정
부산	2011.11.02	부산광역시 교육지원 조례	
대구	2009.10.12	대구광역시 교육격차해소를 위한 교육지원 조례	1회 개정
인천	2007.11.05	인천광역시 미래인재 양성을 위한 교육지원 조례	
대전	2007.05.11	대전광역시 교육격차해소 및 우수인재양성을 위한 교육지원 조례	4회 개정
경기	2005.12.30	경기도 교육지원 조례	4회 개정
충북	2006.11.17	충청북도 교육지원 조례	
전남	2008.07.15	전라남도 교육지원 조례	
경남	2008.03.13	경상남도 교육지원 및 교육복지 활성화에 관한 조례	2회 개정

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr); 자치법규시스템(www.elis.go.kr)

교육지원 조례를 제정했다고 하더라도 교육비 지원의 규모에 대해 구체적으로 명시하고 있는 곳은 많지 않다. 서울의 경우, 해당연도 본 예산의 세입 중 「지방세기본법」 제7조에 따라 부과되는 취

득세 합산액의 1000분의 70이내의 금액으로 정하고 있으며, 대구의 경우는 당해연도 본예산의 세입 중「지방세기본법」제7조에 따라 부과되는 취득세의 1000분의 15이내의 금액으로 한다고 정하고 있다. 경기의 경우에는 도지사가 교육지원사업을 위한 전출금의 규모를 해당 연도 본예산의 세입 중「지방세법」제5조의 규정에 의하여 부과되는 취득세·등록세 합산액의 1000분의 30 이내의 금액으로 한다고 정하고 있다. 경남에서는 도지사가 교육지원사업을 추진하기 위하여 도의 재정상황 등을 고려하여 예산을 지원할 수 있다고 규정하고 있으며, 이 경우 예산 지원규모는 다음 연도 본예산 세입 중 취득세 합산액의 1000분의 5이내의 금액으로 한다고 되어 있다. 이와 같이 교육지원 조례가 제정되었으면 그 규모를 명시하여 안정적으로 세입이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다.

직접적으로 교육지원 조례를 제정하지 않더라도 광역자치단체에서는 인적자원개발, 학교급식지원, 평생교육진흥, 농어촌 기숙형학교 지원, 장학숙 설치, 도서관 운영지원, 취약계층에 대한 교육지원, 학교안전지원 등 다양한 지원을 목적으로 하는 관련 조례를 제정하여 교육활동을 지원하고 있다. 이 역시 교육경비보조금의 범위에 포함시킬 수 있다.

일부 기초자치단체의 경우 교육지원 및 교육경비보조에 관한 조례를 제정하고 있지 않기도 하지만, 일반적으로 광역자치단체보다 기초자치단체가 교육활동 지원을 목적으로 더 많은 종류의 조례들을 제정하여 지원하고 있다.

지방자치단체의 조례 제정이 곧바로 교육활동 지원을 위한 투자로 이어진다고 보기는 어렵지만, 조례 제정의 배경이 지역사회의 교육적 요구가 표출된 것이라고 본다면 교육지원 관련 조례가 제정되어 있는 지방자치단체는 그렇지 않은 지방자치단체보다 교육활동 지원에 보다 많은 관심과 의지를 가지고 있다고 판단할 수 있는 지표로 활용할 수는 있을 것이다.

Ⅲ

지방자치단체 교육지원활동 특성 분석을 위한 유형화

1. 지방자치단체의 공공서비스 투자 결정에 대한 선행연구 분석
2. 지방자치단체 유형 구분 방법
3. 지방자치단체 유형 분석 결과
4. 유형별 지방자치단체의 특징 분석

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅲ 지방자치단체 교육지원활동 특성 분석을 위한 유형화

이 장에서는 지방자치단체가 교육부문의 지원활동을 수행함에 있어서 각 지방자치단체의 고유 특성, 재정력 및 교육적 요구에 차이가 있다는 점에 착안하여 이러한 특성에 기초하여 지방자치단체의 교육지원 활동 특성별로 지방자치단체를 유형화하였다. 그리고 지방자치단체의 교육투자 유형에 따라 지방자치단체의 외형적·객관적 특성을 살펴보고자 하였다.

1 지방자치단체의 공공서비스 투자 결정에 대한 선행연구 분석

본 연구의 주요 내용인 지방자치단체의 교육투자 유형을 유목화하기 위해 활용할 수 있는 관련 선행연구들은 일천하다. 따라서 본 연구에서는 선행연구 분석의 범위를 지방자치단체의 교육투자로 국한하는 대신 중앙정부 및 지방자치단체의 공공투자 결정 이론들과 실증분석 연구들을 살펴보고 관련 연구결과들을 종합하여 교육투자 양상에 관한 시사점을 얻고자 하였다.

송유경(2005)의 연구 「지방정부 투자사업결정의 영향요인에 관한 연구」에 의하면[1], 여러 선행연구들을 종합하여 볼 때 중앙 및 지방자치단체의 공공서비스에 대한 투자는 일정한 패턴을 보이며 추진된다는 특징이 있다.

첫째, 재정지출 발달단계 이론은 공공투자사업을 일정한 기준에 의해 유형화하고 시간에 따른 투자항목간의 구성비 또는 우선순위의 변화에 초점을 맞추고 있다. 먼저 공공투자사업의 유형화 방식은 연구자에 따라 다양하게 구분되며 대체적으로 도시기반시설의 기능 및 역할에 따른 분류방식을 활용한다. 먼저 Barlow(1981)의 연구는 공적자금을 통한 서비스가 지역사회 운영에 필수적인지 여부와 지역 삶의 질 향상에 기여하는가에 따라 기본적 서비스(Basic Services: 도로, 교각, 쓰레기장)와 쾌적서비스(Amenity Services: 공원, 도서관)로 분류하였다. 그리고 서비스의 성격에 따라 의무적 서비스(Mandatory Services: 경찰, 검찰, 소방서)와 선택적 서비스(Optional Services: 놀이터, 유원지, 운동장, 문화시설)로 구분하였다. 또한 Elhance & Lakshmanan(1988)의 연구는 도시의 사회인프라를 전력, 통신, 교통, 상하수도 등의 경제적 기반시설과 안전시설, 의료, 교육기관

1) 이 부분은 송우경(2005). 「지방정부 투자사업결정의 영향요인에 관한 연구: 서울시 투·융자 심사제도를 중심으로」의 내용을 재인용하였음.

등으로 대표되는 사회적 기반시설로 구분하였다(송유경, 2005: 359-360).

이상, 공공서비스의 분류에 대한 논의는 공공서비스에 대한 정부의 투자 우선순위와 정부의 경제발전 단계간의 연관성을 규명하는 이론적·실증적 연구들로 이어진다. 대표적으로 Hansen(1965)의 연구는 도시 인프라를 수요의 성격에 따라 직접적인 생산활동을 지원하기 위한 경제적 기반시설(Economic Overhead Capital: 도로, 전력, 항구 등의 관계시설)과 노동력의 생산성 제고를 위한 사회적 기반시설(Social overhead Capital: 보건, 위생시설, 소방, 교육)로 구분하였다. 이상의 도시기반시설 분류기준에 따라 벨기에의 한 도시를 일례로 경제적 기반시설에 대한 수요가 충족되면 사회적 쾌적성과 생활의 질을 향상시키기 위한 사회기반시설로 투자 비중이 변모된다는 점을 보여주었다. 그리고 Musgrave(1968)는 중앙과 지방정부의 경제발전 수준에 따라 집중적으로 투자하는 공공서비스의 유형에는 차이가 있다는 것을 밝힌 바 있다. 즉, 경제발전 초기단계에는 경제개발에 연계되는 사회간접자본 시설(Social Overhead Capital)에 집중적인 투자가 이루어지지만 경제발전이 일정 수준의 궤도에 진입한 이후는 주민의 삶의 질을 제고하려고 복지 분야의 공적투자가 증가한다는 것이다. 또한 Thurmond(1989)는 공공투자사업의 상대적 중요성을 Maslow의 인간욕구발달단계와 관련하여 설명하였다. 기본적인 인간욕구는 기본적 기반시설(도로, 상하수도, 가스 등)을 통해 충족되어야 하며, 이러한 기본적 욕구 충족이 이루어진 후에 보다 사회적 욕구(공원, 묘지), 개인의 가치(도서관, 수영장), 성취욕(골프장), 자아실현(박물관, 오페라 극장) 등의 욕구를 충족시킬 필요가 있다는 점을 제시하였다(송유경, 2005: 360).

둘째, 지방자치제도의 실행이 지방자치단체의 공공투자에 미치는 영향을 설명하는 2가지 이론이 존재한다. 먼저 경제발전 모형으로 지방정부가 경제성장을 가장 중요한 목표로 추구하기 때문에 복지사업보다 개발사업을 중시하게 된다는 것이 주요 내용이다(Peterson, 1981; King, 1984). 다음으로는 지역사회의 시민, 이익집단의 요구와 같은 정치적 요인에 따라 오히려 복지사업이 증가할 것이라고 예측하는 정치안전모형(Boyle & Jacob, 1982; Wong, 1988)이 있다. 두 모형의 공통점은 지방정부의 지출행태는 주민의 지지율 확보를 목적으로 한다는 것이다. 이러한 행위들은 자치단체장의 득표극대화를 위한 공공선택론의 관점에서 설명된다(송우경, 2005: 360).

셋째, 정책산출연구(Policy Output Studies)는 정책의 성과목표를 정부투자의 성과로 파악하고 투자의 영향요소를 밝히고자 하였다. 투자의 영향요인은 크게 정부 재정투자의 결정요인으로서 인구수, 소득 수준, 도시화 정도등 수요측면을 강조하는 접근과 가용재원 등 재정적 요인을 중시하는 공급측면의 접근으로 구분된다(송유경, 2005: 360). 손희준(1999)의 연구에 의하면 외국의 사례와는 달리 재정 지출 및 투자 결정시 재원확보 가능성과 가용한 재원 규모가 수요 관련 요인보다 주요한 변수로 밝혀지고 있다. 이와 같은 현상을 재정능력가설(Revenue Capacity Hypothesis)이라고 설명하기도 한다.

이상의 지방자치단체의 공공투자 관련 이론들로부터 지방자치단체의 교육투자에 관해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 경제발전단계 및 지방자치단체의 재정능력에 따라 교육부문에 대한 투자의지와 양상은 달라 질 수 있다는 점이다.

둘째, 경제성장 단계가 낮은 지방자치단체의 경우, 교육투자에 대한 자치단체장의 약속이라 할 수 있는 공약은 전혀 없고, 조례가 제정된 투자지원의 범위에서 소극적으로 투자하거나 지방자치단체의 기준에서 가장 필수적이라고 판단한 특정 교육부문에 대해서만 전략적인 투자를 실시할 가능성이 높다.

셋째, 경제발전 단계가 중간단계의 수준에 이를 경우, 가시적·확정적 재정투자에 집중적으로 투자하기 시작하며, 교육부문에서는 가시적인 시설투자로서 다목적실, 강당, 기숙사, 도서관 등의 건립에 대한 투자가 증가할 수 있다.

넷째, 경제발전 단계가 안정적인 상태에 접어들게 되면, 정치안전모형에서 제시된 바와 같이 교육에 대한 투자가 주민과 이익집단의 요구 등, 정치적 요인에 따라 복지사업이 증가할 것이다.

다섯째, 경제발전 단계가 최고 수준일 경우, 교육투자가 이루어져야 할 모든 영역에 대한 투자가 이루어지며, 지방자치단체의 한계재정력에 따라 지원사업의 내용과 범위가 결정될 것이다.

이상, 지방자치단체의 교육투자 유형에 대한 직관적·선험적 가설들에 유념하여, 본 연구에서는 지방자치단체장의 교육투자에 대한 실천의지라 볼 수 있는 교육공약 내용들을 구분하여 이를 중심으로 지방자치단체의 유형을 분류하고자 하였다.

2 지방자치단체 유형 구분 방법

가. 지방자치단체 유형 분석틀

본 연구에서는 지방자치단체 교육투자의 주체인 기초자치단체의 교육투자 규모, 내용 및 방법 등을 분석하기 위한 기초 작업으로서 자치단체의 교육투자 관련 특성을 중심으로 유형화하였다. 자치단체를 유형화하기 위해서는 자치단체의 교육투자에 영향을 주는 다양한 결정요인들을 탐색하고 이들 요인을 조합하는 것이 우선적·필수적 절차이다. 그러나 지금까지 자치단체의 교육투자 결정요인 분석에 관한 연구는 일천한 수준이며 주로 학교단위의 교육경비보조금 결정요인으로서 학생수, 지방자치단체의 재정자립도, 조례제정 여부, 지방자치단체 규모 등 주로 지방자치단체의 외형적 특성

을 지적한 것들이 대부분이다(공은배 외, 2011). 그러나 이같은 외생적인 요인들 외에도 자치단체의 교육투자행태를 좀 더 입체적·다각적으로 파악하기 위해 자치단체장의 교육투자 동기와 의지, 교육투자에 관한 철학 및 전략 등 보다 내생적·정의적 요인에 주목할 필요가 있다. 지방자치단체장의 교육투자에 대한 의지는 Hansen(1965), Thurmond(1994) 등이 제시하는 바와 같이 지역경제의 성장을 궁극적 목적으로 하며 지역의 경제발전단계별로 핵심 욕구가 달라진다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 우명숙(2010)의 연구는 광역·기초자치단체의 교육경비지원과 비법정전입금 지출수준과 자치단체장의 공약 사항과의 연계성을 분석한 바 있다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 교육투자에 대한 실천의지를 대표하며 교육에 대한 인식과 관심이 집결된 지방자치단체장의 선거공약 내용, 공약수 등을 구조화하여 지방자치단체 유형을 탐색하고자 하였다. 분석대상은 기초자치단체로 한정하였으며 광역자치단체의 경우, 행정구역상의 구분 기준인 시·도 분류 자체가 고유의 귀속적 특성을 포함한 기준이므로 별도의 유형을 구분하지 않았다.

기초자치단체장들의 선거공약 내용을 살펴보면 교육 투자의 대상과 범위가 유·초·중등 교육 뿐만 아니라 고등, 평생교육을 아우르며 또한 투자사업의 내용도 시설지원, 프로그램 지원, 인력지원, 학비지원, 교원인센티브 지급 등 다양하다. 본 연구에서는 이처럼 기초자치단체별로 교육투자 관련 선거공약의 내용에 차이가 있다는 점에 착안하여 〈표 Ⅲ-1〉과 같이 기초자치단체의 교육투자 항목을 구분하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 기초자치단체 교육투자유형 구분을 위한 교육공약 분류 체계

공약내용	분류
1. 급식지원	교육복지 공약
2. 교육환경개선	시설지원 공약
3. 영·유아보육·교육지원	교육복지 공약
4. 특수교육	교육복지 공약
5. 교육프로그램 지원	프로그램지원 공약
6. 인재육성장학	지역인재육성 공약
7. 도서관운영 등 지역평생교육지원	지역주민지원 공약
8. 학교운영지원	학교운영지원 공약
9. 고등교육 지원	기타

기초자치단체장의 교육관련 공약을 급식지원, 교육환경개선, 영·유아보육·교육지원, 특수교육, 교육프로그램 지원, 인재육성장학, 도서관 운영 등 지역평생교육지원, 학교운영지원, 고등교육 지원 등으로 구분한 후, 이들 공약을 다시 교육복지, 시설지원, 프로그램 지원, 지역인재육성, 지역주민지원, 학교운영지원의 6가지 영역으로 재구분하였다.

이상에서 구분된 공약의 분류체계는 기초자치단체장의 교육투자 동기와 목적의 대변수로서 교육공약을 활용하기 위한 것이다. 본 연구에서는 이상과 같이 분류된 교육공약 항목별 세부교육 공약수가 전체 교육공약수에서 차지하는 비율을 주요 독립변수로 하여 기초자치단체의 유형을 구분하여 실제 교육투자 현황과의 관련성을 분석하고자 하였다.

나. 지방자치단체 유형 분석 방법

1) 지방자치단체의 교육투자 유형 구분 방법

이 연구에서는 기초자치단체장의 교육에 대한 관심과 교육 분야에 대한 교육수요와 투자동기를 반영한 교육공약 내용과 교육공약수에 기초하여 자치단체 유형을 구분하고자 하였다. 본 연구에서는 이와 같이 각 지방자치단체의 교육요구를 중심으로 개체들을 분류하기 위해 군집분석(cluster analysis) 방법을 사용하였다. 군집분석은 분석대상인 개체들을 각각의 특성에 기초하여 유사한 성질을 지닌 동일한 집단으로 분류하는 기법이다. 본 연구에서는 군집분석 방법들 중 거리 중심의 알고리즘인 K-평균 군집분석 알고리즘을 활용하였다. K-평균 군집분석방법은 두 개체간의 비유사성을 정량화하여 위에서 아래(top-down)방식으로 K개의 군집을 형성하는 방법이다(최종후·전수영, 2012).

2) 기초지방자치단체 특성 분석틀

군집분석 결과에 따라 기초자치단체의 교육투자유형을 분류한 후, 각 유형별로 기초자치단체의 특성을 살펴보았다. 기초자치단체의 특성은 〈표 Ⅲ-2〉의 변수들을 중심으로 기술통계량을 추출하였다. 집단별 차이 검정을 위해 분산분석을 실시하였으며, 통계적으로 유의미한 차이를 보인 집단간 구분을 위해 사후검정 방법으로서 Scheffe의 방법을 사용하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 교육투자유형별 지방자치단체 특성 차이 비교 변수

자치단체 특성		주요 변수
물리적 환경	행정구역 구분	○ 지방자치단체를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분 1 광역자치단체 구분: ①서울시 및 6개 광역시(특별·광역) vs. ②9개의 도지역

자치단체 특성		주요 변수
		2 기초자치단체 구분: ①인구 50만이상 시지역, ②인구 50만 미만 시지역, ③인구 5만 이상 군지역, ④인구 5만 미만 군지역, ⑤자치구로 분류
사회적 환경	재정여건	○ 재정자립도= (지방세 + 세외수입)/자치단체 예산규모 X 100 ○ 재정자주도= (자체수입 + 자주재원)/자치단체 예산규모 X 100 ○ 총재정규모, 총예산 대비 인건비 비율
정치적 환경	자치단체장의 교육투자에 관한 법적 근거	○ 교육투자관련 조례 제정
	지방자치단체장과 교육감 간의 정치적/교육적 성향 일치도	○ 지방자치단체장의 소속정당 ○ 교육감의 성향 ○ 지방자치단체장과 교육감 성향간의 일치도
교육 환경	교육관련 투자 결정요인	○ 학교수 ○ 학생수

다. 분석자료

분석자료로는 교육부의 「2011년도 광역·기초자치단체 교육투자실태 조사자료」를 사용하였다. 또한 기초자치단체장들의 2010년 지방선거 당시 제시했던 교육공약(중앙선거관리위원회의 정책공약 알리미 당선자 공약 www.nec.go.kr)과 2013년 3월을 기준으로 자치단체에 제정되어 있는 교육투자 관련 조례(자치법규정보시스템 http://elis.go.kr)를 조사자료와 결합하여 분석하였다.

3 지방자치단체 유형 분석 평가

본 연구에서는 기초자치단체장의 교육공약의 내용을 교육투자 유형을 분류하기 위한 주요 변수로 선정하고 이를 근거하여 지방자치단체의 유형을 구분하기 위한 군집분석을 실시하였다. 급식지원, 영유아보육·교육지원, 특수교육지원, 교육복지지원 공약을 교육복지 공약으로 분류하였고, 교육환경개선사업 관련 공약은 시설지원 공약으로, 교육프로그램 지원 관련 내용은 프로그램 지원 공약, 학생장학금, 지역인재육성을 위한 기숙사, 학교 설립 등은 인재육성장학 공약, 도서관 등 지역평생교육지원 사업은 지역주민지원 공약, 교육경비보조금 확대를 비롯한 전반적인 학교운영지원사업은 학교운영지원 공약으로 분류되었다. 이들 각 6가지 공약의 수가 총 공약수에서 차지하는 비율을 기준변수로 설정하여 자치단체의 교육투자 행태를 유형화하였다. 군집분석 결과, 지방자치단체를 5가

지 유형으로 구분하였다. 유형구분 결과는 〈표 Ⅲ-3〉과 같다.

〈표 Ⅲ-3〉 교육공약내용에 근거한 기초자치단체 교육투자유형 구분

구분	빈도	%
유형1: 투자무관심형	31	13.60
유형2: 지역인재육성형	12	5.26
유형3: 시설개선형	49	21.49
유형4: 복지집중형	40	17.54
유형5: 전분야지원형	96	42.11
합계	228	100

군집분석 결과에 따른 유형구분 방법에 대해 설명하면 먼저 유형1은 기초자치단체장이 선거공약으로 교육 정책사업에 대한 언급이 없었던 자치단체이다. 자치단체장의 투자의지와 관심에 따라 단위학교에 대한 교육경비보조 지원금의 지역별 편차가 크다는 점(공은배 외, 2011: 66), 재정능력가설 등을 근거로 하여 본 연구에서는 지방선거에서 교육투자 관련 공약을 제시하지 않은 31개 기초자치단체를 '투자무관심형' 이라는 유형으로 명명하였다.

유형2는 자치단체장들이 내세운 교육분야 전반에 걸친 다양한 교육공약들 중, 특히 지역인재육성 및 장학사업 관련 공약을 전면에 내세우고 이러한 내용의 교육공약수가 총 교육공약수에서 차지하는 비중이 가장 높은 기초자치단체이다. 그러므로 유형2를 '지역인재육성형'이라고 명명하였다. 이러한 지방자치단체의 특징은 자치단체 교육투자의 궁극적 목적이 초·중등 수월성 교육을 기반으로 지역인재를 양산할 수 있는 인프라를 구축하는 경우이다. 이러한 자치단체장의 구체적 교육공약은 혁신학교, 명문 기숙형 고등학교 및 자율형 공립고를 육성하여 지역인재를 육성하는 것으로 제시된다. 이러한 교육공약은 자치단체 고유의 특화된 교육체제 구축을 통해 지역에 대한 인지도를 개선하고 적정수준의 주민수 확보를 통한 지역경제 활성화 효과도 부수적으로 기대할 수 있는 장기적·적극적 교육투자 전략으로 해석된다.

유형3의 지방자치단체는 교육환경개선 사업을 비롯하여 각종 시설물 신축, 개축 등에 대한 투자에 집중하고 있는 자치단체이므로 '시설개선형'이라고 볼 수 있다.

유형4의 지방자치단체는 총 공약수 중 교육공약의 내용이 급식지원, 영유아 보육지원, 교육복지 우선사업, 특수교육, 특정 계층, 저소득층 및 소외계층 학생의 학비지원 등에 초점을 두고 보편적·선택적 교육복지 분야에 대한 집중적 투자공약을 제시한 집단이다. 따라서 이들 자치단체를 "복지

집중형"으로 명명하였다. 2000년대 중반 이후, 교육복지 부문에 대한 공공부문의 투자는 소외계층들에 대해서도 교육결과의 평등이 실현되어야 한다는 사회적 분위기와 2005년 이후, 중앙정부 차원에서 국고보조금 등으로 실시되었던 사업들이 지방이양되면서 지방자치단체들을 주체로 한 정책 실천이 중시되는 복합적인 환경변화에 힘입어 지속적으로 확대되고 있는 추세이다. 기초자치단체장들도 교육복지 부문에 대한 투자를 선거공약에서 직접적·구체적으로 언급하는 경우가 상당수에 이르며 이들 지방자치단체는 교육복지수혜자의 확대 및 소외계층에 대한 집중적인 투자 전략을 통해 교육의 형평성 제고를 최우선 투자전략으로 내세운다는 특징을 보인다.

유형5는 한 영역에 대한 집중투자가 아니라 모든 영역에 대한 투자가 고루 이루어지는 자치단체이다. 이러한 집단은 재정력을 바탕으로 자치단체가 투자할 수 있는 모든 교육부문에 대해 지원하므로 "전분야지원형"으로 볼 수 있다.

군집분석 결과 분류된 유형별 지방자치단체 현황은 〈표 Ⅲ-4〉와 같다.

〈표 Ⅲ-4〉 지방자치단체 유형 구분 결과

투자무관심형 (31개)		지역인재육성형 (12개)		시설개선형 (49개)		복지집중형 (40개)		전분야지원형 (96개)	
부산	남구	부산	영도구	서울	강동구	서울	중랑구	서울	강남구
부산	동래구	대구	동구	서울	영등포구	서울	용산구	서울	서초구
부산	서구	인천	강화군	서울	동작구	부산	금정구	서울	송파구
인천	옹진군	대전	대덕구	서울	중구	부산	중구	서울	강서구
광주	동구	경기	양주시	부산	동구	대구	중구	서울	양천구
광주	북구	강원	태백시	부산	연제구	인천	남구	서울	구로구
경기	안성시	충남	예산군	부산	강서구	인천	동구	서울	금천구
강원	강릉시	전북	무주군	부산	사상구	인천	연수구	서울	동대문구
강원	동해시	전북	진안군	부산	사하구	광주	광산구	서울	관악구
강원	속초시	전남	순천시	부산	기장군	울산	남구	서울	노원구
강원	철원군	전남	장흥군	부산	수영구	경기	하남시	서울	도봉구
충북	보은군	경북	성주군	대구	남구	경기	의왕시	서울	마포구
충북	옥천군			대구	달성군	경기	동두천시	서울	서대문구
충북	음성군			대구	북구	경기	수원시	서울	은평구
충북	제천시			대구	서구	경기	안산시	서울	광진구
충남	부여군			광주	남구	경기	안양시	서울	성동구
전북	부안군			광주	서구	경기	여주군	서울	강북구
전북	순창군			대전	동구	경기	평택시	서울	성북구
전남	고흥군			울산	울주군	경기	오산시	서울	종로구
전남	곡성군			울산	중구	경기	화성시	부산	부산진구

투자무관심형 (31개)		지역인재육성형 (12개)	시설개선형 (49개)		복지집중형 (40개)		전분야지원형 (96개)	
전남	영광군		경기	연천군	강원	고성군	부산	북구
전남	완도군		경기	이천시	강원	원주시	부산	해운대구
경북	경주시		강원	양양군	강원	춘천시	대구	달서구
경북	김천시		강원	영월군	강원	횡성군	대구	수성구
경북	예천군		충북	괴산군	충북	단양군	인천	중구
경북	울릉군		충북	진천군	충남	논산시	인천	남동구
경북	칠곡군		충북	충주시	충남	서천군	인천	부평구
경남	밀양시		충남	계룡시	전북	김제시	인천	계양구
경남	창녕군		충남	당진군	전북	남원시	인천	서구
경남	함양군		충남	보령시	전북	장수군	대전	중구
경남	합천군		충남	청양군	전남	목포시	대전	서구
			전북	고창군	전남	보성군	대전	유성구
			전북	군산시	전남	진도군	울산	동구
			전북	전주시	경북	문경시	울산	북구
			전북	정읍시	경북	울진군	경기	가평군
			전남	강진군	경남	거제시	경기	고양시
			전남	무안군	경남	산청군	경기	광명시
			전남	장성군	경남	의령군	경기	광주시
			전남	함평군	경남	창원시	경기	구리시
			경북	경산시	경남	통영시	경기	남양주시
			경북	군위군			경기	군포시
			경북	봉화군			경기	김포시
			경북	영주시			경기	부천시
			경북	청도군			경기	성남시
			경북	청송군			경기	시흥시
			경북	포항시			경기	과천시
			경남	거창군			경기	양평군
			경남	진주시			경기	용인시
			경남	함안군			경기	의정부시
							경기	파주시
							경기	포천시
							강원	삼척시
							강원	양구군
							강원	인제군
							강원	정선군
							강원	평창군

투자무관심형 (31개)	지역인재육성형 (12개)	시설개선형 (49개)	복지집중형 (40개)	전분야지원형 (96개)	
				강원	홍천군
				강원	화천군
				충북	증평군
				충북	영동군
				충북	청원군
				충북	청주시
				충남	공주시
				충남	금산군
				충남	서산시
				충남	아산시
				충남	연기군
				충남	천안시
				충남	태안군
				충남	홍성군
				전북	완주군
				전북	익산시
				전북	임실군
				전남	광양시
				전남	구례군
				전남	나주시
				전남	담양군
				전남	신안군
				전남	여수시
				전남	영암군
				전남	해남군
				전남	화순군
				경북	고령군
				경북	구미시
				경북	상주시
				경북	안동시
				경북	영덕군
				경북	영양군
				경북	영천시
				경북	의성군
				경남	사천시
				경남	고성군

투자무관심형 (31개)	지역인재육성형 (12개)	시설개선형 (49개)	복지집중형 (40개)	전분야지원형 (96개)
				경남 김해시
				경남 남해군
				경남 양산시
				경남 하동군

〈표 Ⅲ-5〉는 기초자치단체의 교육투자 전략이라 할 수 있는 선거공약의 내용에 의해 구분된 5가지 기초자치단체의 유형별로 군집분석시 사용한 교육공약의 특성, 총공약수와 조례수 등 연속형 독립변수들의 기술통계량을 분석하여 집단별 분포의 차이를 살펴본 것이다.

전체 평균 기술통계량을 살펴보면, 전체 지방자치단체의 평균 교육복지공약비율은 27.4%이며, 평균 시설공약비율은 13.1%이다. 평균 지역인재육성공약 비율은 14.8%이고 주민평생교육시설 공약비율은 8.3%이다. 평균 교육프로그램지원공약 비율은 12.6%이고, 학교지원공약 비율은 8.1%이다. 평균 총교육관련공약수는 3.7개이고 평균 총 교육지원관련 조례수는 12.7개이다.

분산분석 결과를 살펴보면, 먼저 교육복지공약 비율에 있어서 지방자치단체 유형별로 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. '복지집중형'의 경우, 교육복지공약이 총 공약에서 차지하는 비율이 평균 76%에 달하며 전분야지원형이 26%, 시설개선형이 14%, 투자무관심형과 지역인재육성형은 0%로 나타났다.

다음으로는 시설공약비율에 대해 지방자치단체 유형별로는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 시설개선형 지방자치단체는 평균 41%의 시설지원 공약비율을 보였고, 프로그램 지원형 지방자치단체 8%, 복지집중형 지방자치단체 5%, 투자무관심형과 지역인재육성형 지방자치단체는 0%로 나타났다. 또한 지역인재육성 관련 공약비율의 경우, 지방자치단체 유형별로 유의미한 차이가 있었다. 지역인재육성형 지방자치단체에서는 평균 83%의 지역인재 육성 관련 공약비율을 보였고, 시설개선형 지방자치단체는 15%, 전분야지원형 지방자치단체는 12%, 복지집중형 지방자치단체는 11%의 비율을 보였다.

주민평생교육시설 공약에 대해서도 지방자치단체 투자유형별로 유의미한 차이가 있었다. 시설개선형 지방자치단체의 경우, 주민평생교육시설 관련 공약 비율이 12%, 전분야지원형 자자체의 경우 11%로 낮게 나타났다. 교육프로그램지원 공약 비율에 대해서도 지방자치단체 유형별로 유의미한 차이가 있었다. 전분야지원형 지방자치단체는 평균 관련 공약 비율이 25%로 가장 높게 나타났고 시설개선형과 복지집중형에서는 10%미만의 낮은 비율을 보였다.

학교운영지원사업의 공약에 대해서도 지방자치단체 유형별로 유의미한 차이가 있었다. 전분야지

원형 지방자치단체에서 가장 높은 14%의 공약비율을 보였고, 지역인재육성형 지방자치단체 8%, 시설개선형 지방자치단체 6%로 나타났다.

총공약수에 대해서도 지방자치단체의 교육투자유형별로 유의미한 차이가 있었다. 투자무관심형의 경우, 공약이 없고, 전분야지원형 지방자치단체의 평균 공약수가 5.3개, 시설개선형 지방자치단체가 4.2개, 복지집중형 지방자치단체가 평균 2.6개이다. 그러나 총조례수에 대해서는 지방자치단체의 교육투자 유형별로 유의미한 차이가 없었다.

〈표 Ⅲ-5〉 지방자치단체 유형별 교육공약·조례수 및 공약내용 차이 분산분석 결과

구분	지방자치단체유형	N	평균	표준편차	최소값	최대값	F통계량
복지공약 비율	투자무관심형	31	0	0	0	0	139.167**
	지역인재육성형	12	0	0	0	0	
	시설개선형	49	13.666	15.586	0	50	
	복지집중형	40	76.304	22.570	50	100	
	전분야지원형	96	26.383	15.718	0	50	
	합계	228	27.432	29.104	0	100	
시설공약 비율	투자무관심형	31	0	0	0	0	81.727**
	지역인재육성형	12	0	0	0	0	
	시설개선형	49	40.842	21.109	16.667	100	
	복지집중형	40	5.024	10.689	0	33.333	
	전분야지원형	96	8.114	9.360	0	33.333	
	합계	228	13.075	19.265	0	100	
지역인재 육성공약 비율	투자무관심형	31	0	0	0	0	87.461**
	지역인재육성형	12	83.333	24.618	50	100	
	시설개선형	49	15.101	15.045	0	50	
	복지집중형	40	11.482	16.547	0	50	
	전분야지원형	96	12.124	11.593	0	50	
	합계	228	14.751	21.534	0	100	
주민평생 교육시설 공약	투자무관심형	31	0	0	0	0	5.0361*
	지역인재육성형	12	8.333	19.462	0	50	
	시설개선형	49	12.252	16.497	0	50	
	복지집중형	40	2.5	9.473	0	50	
	전분야지원형	96	11.339	19.493	0	100	
	합계	228	8.285	16.521	0	100	

구분	지방자치단체유형	N	평균	표준편차	최소값	최대값	F통계량
교육 프로그램 지원공약 비율	투자무관심형	31	0	0	0	0	41.626**
	지역인재육성형	12	0	0	0	0	
	시설개선형	49	9.155	12.556	0	50	
	복지집중형	40	1	4.414	0	20	
	전분야지원형	96	24.805	17.154	0	66.667	
	합계	228	12.587	16.708	0	66.667	
학교운영 지원공약 비율	투자무관심형	31	0	0	0	0	5.656*
	지역인재육성형	12	8.333	19.462	0	50	
	시설개선형	49	6.195	12.267	0	50	
	복지집중형	40	3.274	11.383	0	50	
	전분야지원형	96	13.746	21.683	0	100	
	합계	228	8.132	17.220	0	100	
총공약수	투자무관심형	31	0	0	0	0	43.209**
	지역인재육성형	12	1.333	0.492	1	2	
	시설개선형	49	4.224	2.600	1	16	
	복지집중형	40	2.625	1.720	1	7	
	전분야지원형	96	5.313	2.493	1	14	
	합계	228	3.675	2.842	0	16	
총조례수	투자무관심형	31	11.677	3.070	6	17	1.763
	지역인재육성형	12	13.25	3.361	9	20	
	시설개선형	49	12.163	3.313	6	19	
	복지집중형	40	13.7	4.564	6	27	
	전분야지원형	96	12.719	3.393	0	20	
	합계	228	12.658	3.592	0	27	

* p<.05, ** p < .01

〈표 Ⅲ-6〉은 앞선 분산분석 결과에 대한 Scheffe 사후 검증 결과로서 유의미한 차이를 보이는 집단에 대해 표기한 결과이다. 교육복지공약비율에 있어서 투자무관심형 지방자치단체는 시설개선형, 전분야지원형, 복지집중형 지방자치단체에 비해 교육복지공약 비율이 유의미하게 낮았다. 시설개선형 지방자치단체의 경우, 전분야지원형, 복지집중형 지방자치단체에 비해 교육복지 공약비율이 통계적으로 유의미하게 낮았다. 지역인재육성형 지방자치단체의 경우, 전분야지원형과 복지집중형 지방자치단체에 비해 교육복지 공약비율이 통계적으로 유의미하게 낮았다. 전분야지원형 지방자치

단체는 교육복지집중형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 교육복지 공약비율이 낮게 나타났다.

또한, 투자무관심형 지방자치단체는 시설개선형과 전분야지원형 지방자치단체에 비해 교육시설 공약 비율이 통계적으로 유의미하게 낮았다. 시설개선형 지방자치단체는 지역인재육성형, 전분야지원형, 복지집중형 지방자치단체에 비해 교육시설지원 공약비율이 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다.

지역인재육성 관련 공약비율에 대해 투자무관심형 지방자치단체는 나머지 4개 유형에 비해 통계적으로 유의미하게 관련 공약비율이 낮게 나타났다. 시설개선형 지방자치단체는 지역인재육성형 지방자치단체에 비해 관련 공약비율이 낮게 나타났으며 지역인재육성형 지방자치단체는 전분야지원형, 복지집중형 지방자치단체에 비해 지역인재육성 관련 공약비율이 높게 나타났다.

주민평생교육 공약 비율의 경우, 투자무관심형 지방자치단체는 시설개선형과 전분야지원형 지방자치단체에 비해 공약비율이 통계적으로 유의미하게 낮게 나타났다. 교육프로그램 지원 공약비율의 경우, 프로그램지원 지방자치단체는 투자무관심형, 시설개선형, 지역인재육성형, 복지집중형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 관련 공약비율이 높았다.

총공약수의 경우, 투자무관심형은 시설개선형, 복지집중형, 전분야지원형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 총공약수가 적었고, 시설개선형 지방자치단체는 지역인재육성형과 복지집중형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 공약수가 많았다. 지역인재육성형은 전분야지원형에 비해 공약수가 통계적으로 유의미하게 적고, 전분야지원형은 복지집중형에 비해 통계적으로 유의미하게 공약수가 많았다.

〈표 Ⅲ-6〉 분산분석 결과에 대한 사후 검증 결과

구분	기준유형	비교유형	평균차 (I-J)	표준 오차	유의 확률	95% 신뢰구간	
						하한값	상한값
교육복지 공약비율	투자무관심형	시설개선형	-13.666	3.604	0.007 **	-24.861	-2.472
		복지집중형	-76.304	3.758	0.000 **	-87.976	-64.631
		전분야지원형	-26.383	3.244	0.000 **	-36.460	-16.306
	시설개선형	복지집중형	-62.637	3.346	0.000 **	-73.032	-52.243
		전분야지원형	-12.717	2.757	0.000 **	-21.281	-4.152
	지역인재 육성형	복지집중형	-76.304	5.169	0.000 **	-92.359	-60.248
		전분야지원형	-26.383	4.808	0.000 **	-41.319	-11.447
	전분야지원형	복지집중형	-49.921	2.955	0.000 **	-59.101	-40.741

구분	기준유형	비교유형	평균차 (I–J)	표준 오차	유의 확률	95% 신뢰구간	
						하한값	상한값
교육시설 공약비율	투자무관심형	시설개선형	–40.842	2.841	0.000 **	–49.665	–32.018
		전분야지원형	–8.114	2.557	0.042 *	–16.056	–0.171
	시설개선형	지역인재육성형	40.842	3.987	0.000 **	28.458	53.226
		복지집중형	35.818	2.638	0.000 **	27.625	44.011
		전분야지원형	32.728	2.173	0.000 **	25.978	39.479
인재육성 공약비율	투자무관심형	지역인재육성형	–83.333	4.609	0.000 **	–97.649	–69.018
		시설개선형	–15.101	3.111	0.000 **	–24.764	–5.438
		복지집중형	–11.482	3.244	0.016 *	–21.558	–1.407
		전분야지원형	–12.124	2.800	0.001 **	–20.822	–3.426
	시설개선형	지역인재육성형	–68.233	4.366	0.000 **	–81.794	–54.671
	지역인재육성형	복지집중형	71.851	4.462	0.000 **	57.992	85.710
		전분야지원형	71.209	4.50	0.000 **	58.317	84.102
주민평생교육 공약비율	투자무관심형	시설개선형	–12.252	3.663	0.027 *	–23.632	–0.873
		전분야지원형	–11.339	3.298	0.021 *	–21.583	–1.096
교육프로그램 지원공약비율	투자무관심형	시설개선형	–9.155	2.927	0.047 *	–18.247	–0.062
		전분야지원형	–24.805	2.635	0.000 **	–32.989	–16.620
	지역인재육성형	전분야지원형	–24.805	3.906	0.000 **	–36.936	–12.673
	시설개선형	전분야지원형	–15.650	2.239	0.000 **	–22.606	–8.694
	전분야지원형	복지집중형	23.805	2.400	0.000 **	16.348	31.261
총공약수	투자무관심형	시설개선형	–4.224	0.494	0.000 **	–5.759	–2.690
		복지집중형	–2.625	0.515	0.000 **	–4.225	–1.025
		전분야지원형	–5.313	0.445	0.000 **	–6.694	–3.931
	시설개선형	지역인재육성형	2.891	0.693	0.002 **	0.738	5.045
		복지집중형	1.599	0.459	0.018 *	0.175	3.024
	지역인재육성형	전분야지원형	–3.979	0.659	0.000 **	–6.026	–1.932
	전분야지원형	복지집중형	2.688	0.405	0.000 **	1.429	3.946

* p<.05, ** p < .01

4 유형별 지방자치단체의 특징 분석

기초자치단체 교육투자유형의 시·도별 분포는 〈표 Ⅲ-7〉과 같다. 투자무관심형은 시지역보다 도지역에서 두드러지고 있으며 경북(16%), 강원(13%), 충북(13%), 경남(13%) 소재 지방자치단체의 비율이 높게 나타났다. 지역인재육성형 지방자치단체의 분포는 전북, 전남 소재 지방자치단체의 비율이 17%로 높다. 시설개선형은 부산, 경북 소재 지방자치단체의 비율이 14%로 높았다. 서울, 대구, 충남, 전북, 전남 소재 지방자치단체의 비율은 8% 수준이다.

복지집중형 지방자치단체의 비율은 경기 25.0%, 경남 12.5%, 강원이 10%로 타시·도에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 전분야지원형 지방자치단체의 비율은 서울이 19.8%, 경기가 17.7%로 높게 나타났다.

〈표 Ⅲ-7〉 시·도별 기초자치단체의 교육투자유형 분포 현황

시도	기술통계량	투자무관심형	지역인재육성형	시설개선형	복지집중형	전분야지원형	전체
서울	빈도	0	0	4	2	19	25
	%	0.0	0.0	8.2	5.0	19.8	11.0
부산	빈도	3	1	7	2	3	16
	%	9.7	8.3	14.3	5.0	3.1	7.0
대구	빈도	0	1	4	1	2	8
	%	0.0	8.3	8.2	2.5	2.1	3.5
인천	빈도	1	1	0	3	5	10
	%	3.2	8.3	0.0	7.5	5.2	4.4
광주	빈도	2	0	2	1	0	5
	%	6.5	0.0	4.1	2.5	0.0	2.2
대전	빈도	0	1	1	0	3	5
	%	0.0	8.3	2.0	0.0	3.1	2.2
울산	빈도	0	0	2	1	2	5
	%	0.0	0.0	4.1	2.5	2.1	2.2
경기	빈도	1	1	2	10	17	31
	%	3.2	8.3	4.1	25.0	17.7	13.6
강원	빈도	4	1	2	4	7	18
	%	12.9	8.3	4.1	10.0	7.3	7.9

시도	기술 통계량	투자 무관심형	지역인재 육성형	시설 개선형	복지 집중형	전분야 지원형	전체
충북	빈도	4	0	3	1	4	12
	%	12.9	0.0	6.1	2.5	4.2	5.3
충남	빈도	1	1	4	2	8	16
	%	3.2	8.3	8.2	5.0	8.3	7.0
전북	빈도	2	2	4	3	3	14
	%	6.5	16.7	8.2	7.5	3.1	6.1
전남	빈도	4	2	4	3	9	22
	%	12.9	16.7	8.2	7.5	9.4	9.6
경북	빈도	5	1	7	2	8	23
	%	16.1	8.3	14.3	5.0	8.3	10.1
경남	빈도	4	0	3	5	6	18
	%	12.9	0.0	6.1	12.5	6.3	7.9
전체	빈도	31	12	49	40	96	228
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

기초자치단체 교육투자유형의 행정구역별 분포 현황은 〈표 Ⅲ-8〉과 같다. 투자무관심형 지방자치단체는 인구 5만 이상 군(32.3%)의 자치단체 비율이 가장 높았다. 지역인재육성형은 인구 5만미만의 군(33.3%), 자치구와 인구 50만 미만의 시(25.0%) 순으로 높게 나타났다. 시설개선형은 자치구(34.7%), 인구 5만 미만 군(24.5%)의 비율이 높았다. 복지집중형은 인구 50만 미만의 시(35.0%)와 자치구(25.0%)의 비율이 높게 나타났다. 전분야지원형은 자치구(35.4%), 인구 50만 미만 시(24.0%)의 순으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-8〉 행정구역별 기초자치단체의 교육투자유형 분포 현황

지역구분	기술 통계량	투자 무관심형	지역인재 육성형	시설 개선형	복지 집중형	전분야 지원형	전체
자치구	빈도	5	3	17	10	34	69
	%	16.1	25.0	34.7	25.0	35.4	30.3
인구5만미만 군	빈도	8	4	12	8	13	45
	%	25.8	33.3	24.5	20.0	13.5	19.7
인구5만이상 군	빈도	10	2	10	3	18	43
	%	32.3	16.7	20.4	7.5	18.8	18.9

지역구분	기술 통계량	투자 무관심형	지역인재 육성형	시설 개선형	복지 집중형	전분야 지원형	전체
인구50만미만 시	빈도	8	3	8	14	23	56
	%	25.8	25.0	16.3	35.0	24.0	24.6
인구50만이상 시	빈도	0	0	2	5	8	15
	%	0.0	0.0	4.1	12.5	8.3	6.6
전체	빈도	31	12	49	40	96	228
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 Ⅲ-9〉는 지방자치단체의 교육투자유형별로 지방자치단체의 특성을 비교하기 위해 실시한 분산분석 결과이다. 먼저, 지방자치단체 특성의 기술통계량을 살펴보면 전국 지방자치단체 평균 총인구수는 219,992명이고, 재정자립도는 28%이다. 재정자주도는 62%이고 지방자치단체의 최종예산액은 379,193백만원이다. 총예산 대비 인건비의 평균 비율은 14%이다. 평균 학교수는 49개, 평균 학생수는 30,263명이다.

〈표 Ⅲ-9〉 지방자치단체 교육투자유형별 자치단체 특성비교 분산분석 결과

구분	지방자치단체유형	N	평균	표준편차	최소값	최대값	F검정 통계량
총인구수 (명)	투자무관심형	31	110,816	98,189	10,742	444,483	5.571**
	지역인재육성형	12	125,685	105,998	25,863	341,206	
	시설개선형	49	177,095	149,963	24,268	645,894	
	복지집중형	40	242,257	261,892	23,215	1,091,881	
	전분야지원형	96	279,653	232,141	18,241	979,323	
	합계	228	219,992	212,128	10,742	1,091,881	
재정 자립도 (%)	투자무관심형	31	18	7	8.8	40.20	8.044**
	지역인재육성형	12	19	8	9.9	37.60	
	시설개선형	49	25	15	8.1	77.10	
	복지집중형	40	32	17	9.6	63.80	
	전분야지원형	96	33	17	7.6	82.80	
	합계	228	28	16	7.6	82.80	
재정 자주도	투자무관심형	31	60	9	35.4	71.10	3.303*
	지역인재육성형	12	57	13	35.8	78.10	

구분	지방자치단체유형	N	평균	표준편차	최소값	최대값	F검정 통계량
(%)	시설개선형	49	59	12	34.3	81.90	
	복지집중형	40	65	9	38.7	80.50	
	전분야지원형	96	64	11	33	91.80	
	합계	228	62	11	33	91.80	
자치단체 최종 예산액 (백만원)	투자무관심형	31	319,927	124,830	135,300	728,500	2.05*
	지역인재육성형	12	313,168	131,848	169,286	653,255	
	시설개선형	49	337,876	183,275	106,459	964,700	
	복지집중형	40	424,933	329,415	99,557	1,895,718	
	전분야지원형	96	408,614	222,173	136,464	1,348,381	
	합계	228	379,193	226,095	99,557	1,895,718	
총예산대비인건비비율 (%)	투자무관심형	31	13	3	10.3	20.90	0.683
	지역인재육성형	12	13	3	10.1	17.20	
	시설개선형	49	14	5	8.9	31.40	
	복지집중형	40	14	5	8	28.40	
	전분야지원형	96	15	5	8.1	32.90	
	합계	228	14	5	8	32.90	
학교수 (개)	투자무관심형	31	37	19	9	93	3.262*
	지역인재육성형	12	38	16	21	77	
	시설개선형	49	44	25	10	136	
	복지집중형	40	54	43	10	217	
	전분야지원형	96	56	32	10	171	
	합계	228	49	31	9	217	
학생수 (명)	투자무관심형	31	14,497	15,516	776	73,138	5.232**
	지역인재육성형	12	15,989	15,546	2,271	48,490	
	시설개선형	49	23,307	21,987	1,555	106,444	
	복지집중형	40	35,389	41,714	2,392	174,445	
	전분야지원형	96	38,552	34,634	1,625	150,498	
	합계	228	30,263	32,180	776	174,445	

* p<.05, ** p < .01

분산분석결과에 따르면 지방자치단체 유형별로 총인구수, 재정자립도, 재정자주도, 학생수 등에는 통계적으로 유의미한 차이가 있다. 총 인구수의 경우, 전분야지원형 지방자치단체의 평균이 279,653명으로 가장 많고, 투자무관심형 지방자치단체의 평균이 110,816명으로 가장 적다. 재정자립도는 전분야지원형 지방자치단체의 평균이 33%로 가장 높고 투자무관심형 지방자치단체의 평균이 18%로 가장 낮다. 재정자주도는 복지집중형 지방자치단체의 평균이 65%로 가장 높고 지역인재육형성 지방자치단체의 평균이 57%로 가장 낮다. 자치단체 최종예산액은 복지집중형 지방자치단체 평균이 424,933백만원으로 가장 크고 지역인재육성형 지방자치단체 평균이 313,168백만원으로 가장 작다. 지방자치단체 평균 학교수는 전분야지원형 지방자치단체가 56개교로 가장 많고 투자무관심형 지방자치단체가 37개교로 가장 적었다. 지방자치단체 평균 학생수는 전분야지원형 지방자치단체가 38,552명으로 가장 많고 투자무관심형 지방자치단체가 14,497명으로 가장 적었다.

〈표 Ⅲ-10〉은 앞서 실시한 분산분석에 대한 사후분석 결과로 Scheffe의 방법을 사용하였다. 총인구수를 살펴보면 전분야지원형 지방자치단체의 평균 총인구수는 투자무관심형 지방자치단체와 시설개선형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 많다.

재정자립도의 경우, 전분야지원형 지방자치단체의 평균 재정자립도는 투자무관심형, 지역인재육성형, 시설개선형에 비해 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다. 또한 복지집중형 지방자치단체의 평균 재정자립도는 투자무관심형에 비해 통계적으로 유의미하게 높다.

학교수의 경우, 투자무관심형 지방자치단체는 전분야지원형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 학교수가 적었다. 학생수의 경우, 투자무관심형 지방자치단체의 평균 학생수는 전분야지원형 지방자치단체와 복지집중형 지방자치단체에 비해 통계적으로 유의미하게 작았다.

〈표 Ⅲ-10〉 분산분석에 대한 사후 분석 결과

구분	기준유형	비교유형	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률	95% 신뢰구간	
						하한값	상한값
총 인구수	투자 무관심형	전분야지원형	-168,837	42,156	0.004**	-299,783	-37,891
	시설 개선형	전분야지원형	-102,558	35,828	0.089+	-213,849	8,733
재정 자립도	투자 무관심형	복지 집중형	-13,994	3,632	0.006**	- 25,274	- 2,713
		전분야지원형	-15,016	3,135	0.000**	-24,755	- 5,278
	지역인재 육성형	전분야지원형	-13,756	4,647	0.071	-28,191	0,678

구분	기준유형	비교유형	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률	95% 신뢰구간	
						하한값	상한값
	시설 개선형	전분야지원형	-7.790	2.665	0.077+	- 16.067	0.486
학교수	투자 무관심형	전분야지원형	-18.383	6.380	0.085+	- 38.200	1.435
학생수	투자 무관심형	복지 집중형	-20.891	7.428	0.09+	-43.965	2.182
		전분야지원형	-24.055	6.413	0.008**	- 43.974	- 4.135

+ p 〈 .1, * p〈.05, ** p 〈 .01

〈표 Ⅲ-11〉은 기초자치단체 교육투자유형별 기초자치단체장의 소속정당 차이를 분석한 결과이다. 투자무관심형, 지역인재육성형, 시설개선형의 자치단체장의 소속정당은 새누리당 〉 민주당 〉 무소속 〉 기타당의 순으로 나타났으나 복지집중형과 전분야지원형의 경우, 민주당 〉 새누리당의 순으로 나타나 소속정당에 따라 투자유형에는 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-11〉 지방자치단체 교육투자유형별 기초자치단체장의 소속정당 차이 분석

소속정당	기술 통계량	투자 무관심형	지역인재 육성형	시설 개선형	복지 집중형	전분야 지원형	전체
새누리당	빈도	18	7	25	13	30	93
	%	58.1	58.3	51.0	32.5	31.3	40.8
민주당	빈도	7	3	14	21	46	91
	%	22.6	25.0	28.6	52.5	47.9	39.9
무소속	빈도	3	1	7	5	9	25
	%	9.7	8.3	14.3	12.5	9.4	11.0
자유선진당+민노당	빈도	3	1	3	1	11	19
	%	9.7	8.3	6.1	2.5	11.5	8.3
전체	빈도	31	12	49	40	96	228
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈표 Ⅲ-12〉는 지방자치단체 교육투자유형별로 자치단체장-교육감간 정치성향의 일치여부를 일치/불일치/중립의 3가지 항목으로 구분하여 분석한 결과이다. 모든 유형에서 자치단체장과 교육감

의 정치성향이 일치하는 자치단체의 비율이 불일치하거나 중립적인 자치단체 비율보다 높다. 전분야지원형의 경우, 다른 유형에 비해 불일치하는 자치단체의 비율이 36.5%로 다른 유형에 비해서는 비교적 높게 나타났다.

〈표 Ⅲ-12〉 지방자치단체 교육투자유형별 기초자치단체장-교육감 정치성향 일치도 차이 분석

자치단체장-교육감 성향 일치도	기술 통계량	투자 무관심형	지역인재 육성형	시설 개선형	복지 집중형	전분야 지원형	전체
일치	빈도	23	9	35	27	52	146
	%	74.2	75.0	71.4	67.5	54.2	64.0
불일치	빈도	5	2	7	8	35	57
	%	16.1	16.7	14.3	20.0	36.5	25.0
중립	빈도	3	1	7	5	9	25
	%	9.7	8.3	14.3	12.5	9.4	11.0
전체	빈도	31	12	49	40	96	228
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ⅳ

지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 규모

1. 지방자치단체 교육지원 활동 내용 제분류
2. 지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 성질별 규모 분석

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅳ 지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 규모

1 지방자치단체 교육지원 활동 내용 재분류

가. 기존 지방자치단체 교육지원 활동 내용 분류 방식

1) 현행 지방자치단체 교육지원 사업 내용 분류 기준 변천과정

교육경비보조금은 '지방교육재정교부금법' 제11조 제6항[2]에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다. 이하 같다)가 그 관할구역안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요하는 경비이다(지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 제1조, 대통령령 제20464호, 2007. 12. 28). 교육경비보조금은 지방교육재정의 비법정이전수입과 마찬가지로 지방자치단체의 관할구역 내에 있는 고등학교 이하 각급학교 교육에 대한 지원을 목적으로 하는 재원이지만 비법정이전수입과 같이 지방자치단체 일반회계에서 교육비특별회계로 전출하지 않고 단위학교 학교회계로 직접 전출하는 점에서 차이가 있다.

교육경비보조금 제도는 1996년 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」이 제정되면서 도입되었으며, 도입 과정에서 상당한 정치적 논란이 있었다(공은배 외, 2011: 20). 2006년 「지방교육재정교부금법」이 개정(법률 제8148호, 2006.12.30. 공포, 2007.1.1 시행)되어 고등학교 이하 각급 학교에 교육경비를 보조할 수 있는 지방자치단체의 범위가 기초자치단체에서 광역자치단체까지로 확대되었다. 이에 따라 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」은 교육경비를 보조할 수 있는 주체에 광역자치단체를 포함시키고, 지방자치단체가 보조할 수 있는 사업의 범위에 학교의 교육시설개선사업, 환경개선사업 및 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 등을 추가하면서 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」으로 개정(대통령령 제20464호, 2007.12.28)되었다. 또한, 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정(이하 교육경비보조 규정)」으로 개정되면서 각급학교의 장이 보조사업에 대하여 지방자치단체의 장에게 보고하는 사항을 줄이는 한편 제도 운영상 나타난 미비점을 보완·개선하고자 하였다(하봉운, 2011: 3).

2) 제11조(지방자치단체의 부담) ⑥지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다. 〈신설 1995.12.29, 2000.1.28, 2006.12.30〉

〈표 Ⅳ-1〉 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정 변천(보조사업의 범위)

시·군및자치구의 교육경비보조에 관한 규정[대통령령 제14981호, 1996. 4.19, 제정]	시·군및자치구의 교육경비보조에 관한 규정[대통령령 제15891호, 1998. 9.17, 개정]	시·군및자치구의 교육경비보조에 관한 규정[대통령령 제17025호, 2000.12.27, 개정]	지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정[대통령령 제20464호, 2007.12.28, 개정]
1. 초등학교 및 중학교의 급식시설·설비사업 2. 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발사업 3. 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 4. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 5. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업	1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발사업 3. 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 4. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 5. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업	1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 3. 지역사회와 관련한 교육과정의 자체개발사업 4. 지역주민을 위한 교육과정 운영사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 6. 기타 시장·군수 및 자치구의 구청장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업	1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업

자료 : 하봉운(2011). 지방자치단체의 교육지원사업 유형 분석: 민선 3, 4기 경기도-경기도교육청 연계 협력 사례를 중심으로, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, p3.

1996년 교육경비보조 규정이 제정되면서 제2조(보조사업의 범위)에 포함된 사업은 1~5호까지였다. 그런데 이러한 보조사업의 범위를 규정한 각호는 2007년 개정시까지 4번에 걸쳐 변화되어 왔다. 규정 제정시 1호의 경우 '초등학교 및 중학교까지의 급식시설·설비사업'으로 제한되었다가 1998년 규정 개정으로 '학교의 급식시설·설비사업'으로 지원 범위가 확대되었다. 이 외에 2호~5호까지의 규정도 제정 이후 변화를 거쳐 세분화되었다. 현재 규정 제2호의 2에 규정되어 있는 '학교의 교육정보화 사업'은 2000년 개정에 따라 신설되었는데, 2007년 규정 개정에서는 2호의 2 '학교의 교육시설 개선사업 및 환경개선사업'이 신설되면서 세분화되었다. 규정 제정시 3호(지역사회와 관련된 교육과정 개발사업)는, 2000년 이후 학교교육과정 운영 지원사업으로 조항을 변경하였고 교육경비보조의 범위를 지역사회와 구분된 '학교'에 대한 지원으로 구분하였다.

2) 현행 지방자치단체 교육지원 사업 내용 분류 기준의 한계

이와 같이 교육경비보조 규정의 보조사업 범위 조항의 변화는 교육경비 보조를 둘러싼 다양한 환경 요인의 영향을 받았다고 할 수 있다. 즉 교육경비보조의 지원목적과 범위가 사회적·정치적 영향

을 받으면서 변화해 왔는데, 먼저, 기존의 교육경비에 의한 보조사업 범위에 포함되었던 조항 중 급식시설·설비를 제외하고 나머지는 주로 지역사회 주민에 영향을 미치는 것으로 광범위하게 규정되어 있었다. 이에 따라 자치단체장이 학교에 지원하기 위해서는 교육경비보조규정 제5호 '자치단체장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업'에 근거한 지원을 할 수 있었다.

이러한 규정은 학교 및 교육적 필요에 의한 것이라기 보다는 자치단체장의 주관적 판단과 관심에 따라 이루어지게 되면서 지원의 불안정성을 야기시켰을 뿐만 아니라 지역간 교육경비 보조에 의한 학교간 격차를 가져온다는 점에서 비판을 받았다(하봉운, 2009b). 사업유형별 지원 현황을 보면, 연도별로 제6호, 즉 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업에 지원하는 금액이 가장 높고, 그 다음으로는 제5호(학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역 주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간) 지원액이 가장 많았다. 그런데 규정이 개정된 2007년 이후에는 제3호(학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업)에 대한 지원이 점차 많아지는 추세를 보이고 있어 이에 대한 분석이 요구되었다(송기창 외, 2012: 215).

둘째, 중앙정부의 지방 분권의 기조에 따라 지방자치와 교육자치의 연계 협력이 강화되면서 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 교육경비보조 규모는 점차 확대되고 있다. 또한 지역의 교육수요가 늘어나면서 지방교육재정으로 충당할 수 없는 교육비용이 상승하게 되고, 선거를 의식해야 하는 기초자치단체의 장이나 의회의원들은 주민복리의 증진에 관심을 기울이게 되면서 지원이 확대되었다. 우리나라 국민들의 높은 교육열을 생각할 때, 교육환경개선사업은 지역주민들의 관심을 유발시키기에 아주 적절한 사업이다. 따라서 득표극대화를 도모하는 정치인들이라면 법률상의 강제적 책무와 무관하게 자신의 득표활동에 활용될 수 있는 교육사업에 관심을 기울이게 되고(전상경 외, 2008: 7), 선거시 교육공약을 제시하고 실천하게 된다.

이에 따라 자치단체장은 자신이 내세운 교육공약을 실현시키기 위한 조직과 예산을 행정기관에 설치하여 다양한 사업을 전개하면서 지역주민들의 지지와 복리적 관심을 환기시키고 있는 것이다. 지역 인구가 감소하고 있는 농산어촌 지역 등 군 단위 지역에서는 광역자치단체나 다른 지역에 비해 훨씬 지방자치단체의 교육경비보조 규모가 늘어나고 있어 지방교육재정이 지방자치단체의 교육지원에 상당 부분 의존하고 있는 형태를 보이고 있다.

셋째, 지역의 교육수요가 급격하게 늘어나고 있다. 지역별로 다소 차이가 있으나 학교급식 뿐만 아니라 인재육성, 특수교육, 교육환경 개선 등 다양한 영역에서 학교교육의 질적 제고를 위한 요구가 늘어나고 있다. 교육경비보조 지원 조항별 재원투자 현황을 보면, 1997년 규정 제정 이후 초기에는 학교급식시설, 지역주민 체육사업, 교육여건개선 등 주로 시설 및 인프라 구축에 많은 재원이 투입되었다. 그런데 점차 학교여건이 개선되고, 교육 지원 항목이 학교교육과정 운영 측면으로 이동

하면서 최근에는 학교교육과정 지원에 대한 재원 투입이 전체 보조사업 조항 중 가장 높은 비중을 차지하는 추세이다.

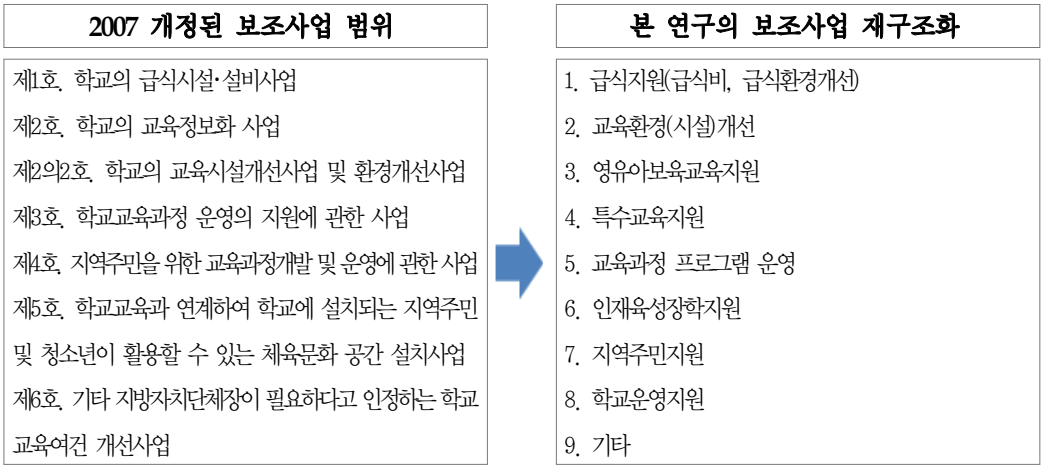
이와 같이 교육경비보조의 목적과 범위, 주요 지원 항목들이 변화되고 있음에도 불구하고, 2007년 이후 교육경비보조사업의 범위를 규정한 조항은 여전히 개정되지 못하고 있어, 지역 간 교육경비보조를 통한 보조사업 범위 및 내용에 대한 비교 분석이 포괄적인 수준에서만 이루어지는 한계를 지니고 있다. 또한 현재의 규정을 중심으로 한 분석결과만으로는 자치단체장의 교육공약이 상당히 세분화되고 교육공약 이행도가 높아지는 현실을 반영하지 못하고 있어 교육경비보조 규정을 세분화하는 방향으로 개정할 필요성이 있다.

나. 교육지원활동 내용의 재분류 틀

지역 간 교육경비보조 사업의 추이를 분석하고, 자치단체장의 교육공약과의 관련성, 지역 간 교육경비보조지원에 따른 격차 등을 분석하기 위해서는 현재의 교육경비보조규정 중 보조사업의 범위에 대한 제1호~제6호까지의 조항은 자치단체체장의 교육공약을 중심으로 개정될 필요가 있다. 자치단체장의 교육공약은 지역주민들의 요구와 교육수요를 반영하고 있기 때문에 지역 간 지원 영역 및 격차를 분석할 수 있는 의미있는 기준으로 작용할 수 있기 때문이다. 특히 최근 들어 보조 규모가 급격하게 늘어난 학교교육과정에 투입하는 구체적인 재원을 보다 세분화하고 향후 교육경비보조 지원의 방향을 설정하는 차원에서 재구조화할 필요가 있다. 이러한 교육경비보조사업의 범위를 재구조화함으로써 향후 지방자치단체의 합리적인 교육투자를 유도하고, 최근의 교육투자 추세 분석 및 미래 투자 방향을 제시할 수 있을 것이다.

이러한 필요성에 따라 본 연구에서는 교육경비보조 규정 보조사업의 범위를 재구조화하여 분석하고자 한다. 구체적인 재구조화(안)은 아래 [그림 Ⅳ-1]과 같다. 재구조화된 보조사업 범위 내용은 자치단체장이 2010년도 동시 지방선거 당시 제시한 교육공약 자료를 중심으로 구성하였는데, 기존의 6호까지 조항이 9호로 늘어났고 구체적인 보조사업의 내용도 상당히 세분화하였다. 개정(안)의 내용을 보면, 기존의 제1호인 학교의 급식시설·설비사업에 급식비 및 친환경급식재료비 지원 등을 포함하여 무상급식 확대에 대한 현재 교육투자 현황을 반영할 수 있는 조항으로 그 내용을 확대하였다. 기존 제2호, 제2호의2인 학교 교육정보화 사업, 학교교육시설개선사업 및 환경개선사업은 '교육환경(시설)개선' 이라는 하나의 호로 통합·축소하였다. 기존의 3호, 4호, 5호, 6호 조항은 구체적인 지원 내용을 중심으로 영유아보육교육지원, 특수교육지원, 교육과정 프로그램 운영, 인재육성장학지원, 지역주민지원, 학교운영지원으로 세분화하였으며, 고등교육지원 등 개정된 8개 조항에 포

함시키기 어려운 지원 사업은 '9. 기타 항목'에 포함하였다.



[그림 Ⅳ-1] 교육경비보조 규정 보조사업 범위 재구조화(안)

특히 저출산이 사회적 문제가 되고 맞벌이 부부가 증가하면서 지역주민들의 보육에 대한 지원 요구가 확대되고 있다. 이에 따라 지방자치단체도 영유아에 대한 무상보육 지원 확대 및 보육시설을 확충하고 있기 때문에 '영유아보육교육지원'은 지방자치단체의 교육경비보조 규정 보조사업 범위에서 별도 항목으로 구분할 필요가 있다고 보았다. 그리고 자치단체장은 본인의 당선여부에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 유권자인 학부모들이 직접적인 혜택을 받는다고 인식할 수 있는 교육투자를 확대하고 있다. 예를 들면, 학부모가 부담하고 있는 학습준비물비, 교복구입비 등을 지원하여 공교육에서 학부모의 부담을 경감시켜 준다든지 지역 내 명문학교를 유치하여 교육공급에 대한 학부모의 요구를 만족시키는 등의 교육투자를 확대하고 있다. 이에 따라 '학교운영지원' 항목을 신설하여 기존 보조사업 범위에서 확인할 수 없는 교육투자 현황을 파악할 수 있도록 하였다.

재구조화된 교육경비보조 규정 보조사업 범위는 자치단체장의 교육공약을 토대로 9개로 분류하였다. 교육공약의 구체적인 내용을 중심으로 분류된 보조사업 범위 항목별 세부 내용을 정리한 결과는 〈표 Ⅳ-2〉와 같다.

〈표 Ⅳ-2〉 교육경비보조 규정 보조사업 범위 재구조화(안) 항목별 내용

구분	주요 내용
1. 급식지원 (급식비, 급식환경개선)	친환경 무상급식지원, 학교급식비 지원, 학교급식지원센터 건립, 학교급식시설 설비, 친환경 식재료 공급 등

구분	주요 내용
2. 교육환경(시설)개선	교육인프라조성, 친환경적 학교환경 개선, 노후 학교시설 개선, 첨단 교육 기자재 확충, 교육환경안전지원(학교 주변 안전 CCTV 설치, 학교안전지킴이 배치 등), 기숙사 건립, 통학버스 운영, 도서관, 과학관, 학습지원센터 설립 등
3. 영유아보육교육지원	무상보육 실시, 보육시설 신설·확충, 어린이집 및 유치원 시설개선, 보육시설 교사 처우 개선, 보육시간 확대 지원(24시간 보육서비스), 보육정보센터 건립, 친환경급식재료비 지원, 다자녀가정 보육지원, 공립유치원 확충 등
4. 특수교육지원	장애학교 특수교사 확충 지원, 장애학생을 위한 특수학급 확대 운영, 장애청소년센터 건립, 특수학교 설립, 특수교육지원센터 운영, 장애인 방과후학교 지원 확대 등
5. 교육과정프로그램운영	방과후학교 운영 지원, 초등 돌봄교실 확대 운영, 주말학교 운영, 영재교육 지원, 과학교육 지원, 예체능교육 지원, 창의교육 지원, 외국어교육지원(원어민강사지원, 영어체험교실 및 영어캠프 운영 등), 인성교육 프로그램 운영, 대학생 멘토링 사업 지원, 학습부진 저소득층을 위한 프로그램 운영, 다문화 교육 지원, 우수교사 유치 및 지원, 학력향상지원(인터넷 강의 개설 및 보급, 학력신장 프로그램 지원, 기초학력 책임제 도입) 등
6. 인재육성장학지원	장학기금 확대 운영, 장학재단 설립·운영, 우수학생 장학금 지원, 특목고 및 자립형 사립고 유치·지원, 장학숙 설립 등
7. 지역주민지원	도서관운영지원, 에듀클러스터(학교연계 교육기반시설 공동활용시스템) 운영, 성인문해교실 운영, 평생교육대학 운영(여성대학, 노인대학 등), 평생교육 프로그램 운영 지원 등
8. 학교운영지원	다문화가정 및 저소득층 자녀 학자금, 교복비 등 지원, 교육지원기구 설치·운영 지원, 교육행정지원, 기숙사 운영 지원, 사부담 공교육비 지원(학습준비물 및 교복구입비 지원), 대학진학 상담 지원센터 운영 등 입시지원, 혁신학교 지원 등
9. 기타	대학등록금 및 학자금대출이자 지원, 고등교육지원, 학생인권조례 제정, 학교 건강지원센터 설치, 학교전담변호사제 도입 등

2 지방자치단체 교육지원 활동 내용 및 성질별 규모 분석

가. 지방자치단체 교육지원 활동 내용별 투자 규모 분석

2012년의 지방자치단체 교육지원 투자규모를 분석한 〈표 Ⅳ-3〉에 따르면, 지방자치단체는 교육지원을 위해 총 1조 9,435억원을 투자하였다. 이는 2011년 1조 6,161억원보다 3,275억원이 증가된 것으로 전년 대비 20.3%에 해당하는 규모이다.

자치단체의 종류별로 지원 규모를 살펴보면, 우선 광역자치단체는 4,824억원을 지원하여 전년 3,524억원 대비 1,299억원(36.9%)을 더 투자한 것으로 나타났다. 특별·광역시는 2011년보다 1,064억원(43.9%)이 증가한 3,487억원을 지원하였으며, 도는 235억원(21.3%)이 늘어난 1,337억원을 지

원한 것으로 조사되었다. 기초자치단체는 1조 4,612억원을 지원하였는데 이는 전년 대비 15.6%인 1,976억원이 증가한 규모이다. 기초자치단체 중 시는 2011년보다 1,435억원(19.5%)이 증가한 8,787억원을, 군은 121억원(5.2%)이 증가한 2,450억원, 자치구는 420억원(14.2%)이 증가한 3,375억원을 투자한 것으로 나타났다.

2012년의 지원활동 내용을 조사한 결과, 가장 많은 비중을 차지한 사업은 급식지원이었다. 9,467억원을 투자하여 전체 지원사업 중 48.7%를 차지하였는데, 이는 전년 5,957억원 대비 11.8%p가 늘어난 것이다. 다음으로 교육환경시설개선(4,046억원, 20.8%), 교육과정·프로그램운영(3,741억원, 19.2%)의 순으로 나타났는데, 2011년과 비교하여 이들 사업이 전체 사업에서 차지하는 비중이 다소 축소된 것으로 나타났다. 그러나 이들 3개 사업이 차지하는 비중은 90.1%로 전년보다 늘어난 것으로 분석되었다.

지방자치단체별 교육지원 활동 내용의 특성을 살펴보면, 2012년 급식지원 투자규모의 대폭적인 확대에 따라 모든 자치단체에서 가장 높은 비중을 차지하였다. 특히 급식지원의 비중은 특별·광역시 49.9%, 도 71.3%에 해당하는 규모로 전년과 비교하여 각각 25.1%p, 19.8%p가 증가하였다. 이에 비해 시·군·자치구 등 기초자치단체의 급식지원 증가분은 광역자치단체에 비해 상대적으로 적은 편이었다. 그러나 시 50.6%, 군 32.8%, 자치구 45.1%로 전체 교육지원 활동 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 유사하였다.

〈표 Ⅳ-3〉 지방자치단체 교육지원 활동 내용별 투자 규모 분석(2011, 2012)

(단위 : 백만원, %)

구분			급식지원	교육환경 시설개선	유아교육/ 보육지원	특수교육 지원	교육과정 프로그램 운영	인재육성 장학지원	지역주민 지원	학교운영 지원	기타	합계
2012	광역자치단체	특별/광역시	173,954	58,546	15,639	577	51,346	5,073	15,926	23,020	4,611	348,692
			(49.9)	(16.8)	(4.5)	(0.2)	(14.7)	(1.5)	(4.6)	(6.6)	(1.3)	(100.0)
		도	95,283	18,946	516	1,151	11,089	745	1,349	4,380	200	133,659
			(71.3)	(14.2)	(0.4)	(0.9)	(8.3)	(0.6)	(1.0)	(3.3)	(0.1)	(100.0)
		소계	269,238	77,492	16,155	1,728	62,435	5,818	17,275	27,400	4,811	482,351
			(55.8)	(16.1)	(3.3)	(0.4)	(12.9)	(1.2)	(3.6)	(5.7)	(1.0)	(100.0)
	기초자치단체	시	445,021	178,423	9,348	3,918	169,031	8,754	9,485	50,480	4,239	878,699
			(50.6)	(20.3)	(1.1)	(0.4)	(19.2)	(1.0)	(1.1)	(5.7)	(0.5)	(100.0)
		군	80,355	50,717	1,601	109	76,793	10,680	4,484	19,740	554	245,034
			(32.8)	(20.7)	(0.7)	(0.0)	(31.3)	(4.4)	(1.8)	(8.1)	(0.2)	(100.0)

구분			급식지원	교육환경 시설개선	유아교육/ 보육지원	특수교육 지원	교육과정 프로그램 운영	인재육성 장학지원	지역주민 지원	학교운영 지원	기타	합계
		자치구	152,075	97,939	4,477	393	65,829	2,069	5,277	8,892	500	337,451
			(45.1)	(29.0)	(1.3)	(0.1)	(19.5)	(0.6)	(1.6)	(2.6)	(0.1)	(100.0)
		소계	677,451	327,080	15,426	4,420	311,654	21,503	19,246	79,112	5,292	1,461,184
			(46.4)	(22.4)	(1.1)	(0.3)	(21.3)	(1.5)	(1.3)	(5.4)	(0.4)	(100.0)
	전체		946,689	404,571	31,581	6,148	374,089	27,321	36,521	106,512	10,103	1,943,535
			(48.7)	(20.8)	(1.6)	(0.3)	(19.2)	(1.4)	(1.9)	(5.5)	(0.5)	(100.0)
2011	광역자치단체	특별/광역시	60,013	67,985	9,539	604	56,568	10,481	16,498	13,673	6,894	242,255
			(24.8)	(28.1)	(3.9)	(0.2)	(23.4)	(4.3)	(6.8)	(5.6)	(2.8)	(100.0)
		도	56,759	31,024	504	1,491	10,034	115	1,207	2,917	6,130	110,182
			(51.5)	(28.2)	(0.5)	(1.4)	(9.1)	(0.1)	(1.1)	(2.6)	(5.6)	(100.0)
		소계	116,772	99,009	10,043	2,095	66,602	10,596	17,706	16,590	13,025	352,437
			(33.1)	(28.1)	(2.8)	(0.6)	(18.9)	(3.0)	(5.0)	(4.7)	(3.7)	(100.0)
	기초자치단체	시	305,206	203,235	4,641	3,862	152,848	11,086	7,654	42,484	4,230	735,245
			(41.5)	(27.6)	(0.6)	(0.5)	(20.8)	(1.5)	(1.0)	(5.8)	(0.6)	(100.0)
		군	65,572	67,229	590	213	68,193	9,284	3,470	16,264	2,146	232,960
			(28.1)	(28.9)	(0.3)	(0.1)	(29.3)	(4.0)	(1.5)	(7.0)	(0.9)	(100.0)
		자치구	108,134	100,253	3,416	239	66,184	3,907	6,720	5,234	1,335	295,422
			(36.6)	(33.9)	(1.2)	(0.1)	(22.4)	(1.3)	(2.3)	(1.8)	(0.5)	(100.0)
		소계	478,912	370,718	8,647	4,314	287,225	24,277	17,844	63,981	7,710	1,263,628
			(37.9)	(29.3)	(0.7)	(0.3)	(22.7)	(1.9)	(1.4)	(5.1)	(0.6)	(100.0)
	전체		595,683	469,727	18,690	6,409	353,827	34,873	35,550	80,572	20,735	1,616,065
			(36.9)	(29.1)	(1.2)	(0.4)	(21.9)	(2.2)	(2.2)	(5.0)	(1.3)	(100.0)
증감	광역자치단체	특별/광역시	113,941	△9,439	6,100	△27	△5,222	△5,408	△572	9,347	△2,284	106,437
			(189.9)	(△13.9)	(63.9)	(△4.5)	(△9.2)	(△51.6)	(△3.5)	(68.4)	(△33.1)	(43.9)
		도	38,525	△12,079	12	△340	1,055	630	142	1,463	△5,930	23,477
			(67.9)	(△38.9)	(2.5)	(△22.8)	(10.5)	(548.1)	(11.7)	(50.1)	(△96.7)	(21.3)
		소계	152,466	△21,518	6,112	△367	△4,167	△4,777	△431	10,810	△8,214	129,914
			(130.6)	(△21.7)	(60.9)	(△17.5)	(△6.3)	(△45.1)	(△2.4)	(65.2)	(△63.1)	(36.9)
	기초자치단체	시	139,815	△24,812	4,707	56	16,183	△2,332	1,831	7,996	9	143,454
			(45.8)	(△12.2)	(101.4)	(1.5)	(10.6)	(△21.0)	(23.9)	(18.8)	(0.2)	(19.5)
		군	14,783	△16,512	1,011	△104	8,600	1,396	1,015	3,477	△1,592	12,074
			(22.5)	(△24.6)	(171.3)	(△48.7)	(12.6)	(15.0)	(29.2)	(21.4)	(△74.2)	(5.2)

구분		급식지원	교육환경 시설개선	유아교육/ 보육지원	특수교육 지원	교육과정 프로그램 운영	인재육성 장학지원	지역주민 지원	학교운영 지원	기타	합계
	자치구	43,941	△2,314	1,061	154	△355	△1,838	△1,443	3,658	△835	42,028
		(40.6)	(△2.3)	(31.0)	(64.4)	(△0.5)	(△47.1)	(△21.5)	(69.9)	(△62.6)	(14.2)
	소계	198,539	△43,638	6,779	107	24,429	△2,775	1,402	15,131	△2,418	197,556
		(41.5)	(△11.8)	(78.4)	(2.5)	(8.5)	(△11.4)	(7.9)	(23.6)	(△31.4)	(15.6)
전체		351,005	△65,155	12,891	△260	20,262	△7,552	971	25,941	△10,632	327,470
		(58.9)	(△13.9)	(69.0)	(△4.1)	(5.7)	(△21.7)	(2.7)	(32.2)	(△51.3)	(20.3)

주: 지방자치단체 교육지원 활동은 비법정전입금, 교육경비보조, 기타법령에 의한 지원을 합한 금액임

나. 지방자치단체 교육지원 성질별 투자 규모 분석

다음의 〈표 Ⅳ-4〉는 2011~2012년의 기간 동안 지방자치단체의 교육지원 투자 규모를 성질별로 분석한 것이다.

2011년의 경우, 인건비 1,364억원(8.4%), 경상비 9,965억원(61.7%), 시설비 4,832억원(29.9%)을 투자하여 경상비가 가장 많은 비중을 차지하였다. 2012년의 경우에도 경상비 1조 3,833억원(71.2%), 시설비 4,115억원(21.2%), 인건비 1,487억원(7.7%)의 순으로 나타났다. 다만, 전년과 비교하여 경상비의 투자규모(3,869억원)와 비중(9.5%p)이 모두 증가한 반면, 인건비의 경우 투자규모는 증가(123억원)하였으나 비중은 다소 감소(△0.8%p)하였으며, 시설비는 투자규모(△717억원)와 비중(△8.7%p) 모두 감소한 것으로 조사되었다.

광역자치단체의 경우, 2011년과 2012년 모두 경상비의 비중이 가장 높고, 시설비, 인건비의 순으로 구성이 이루어져 있으며, 경상비의 투자규모 및 비중이 전년보다 증가하였다는 점은 전체 자치단체를 대상으로 분석한 결과와 동일하였다. 그러나 인건비와 시설비 모두 투자규모 및 비중이 감소하였다는 점, 인건비의 비중이 상대적으로 높다는 점 등이 전체 자치단체의 경향과는 다르게 나타났다. 기초자치단체의 경우에는 시설비의 투자규모와 비중만이 감소하였고, 인건비와 경상비의 투자규모 및 비중이 확대되었다는 점이 특징으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-4〉 지방자치단체 교육지원 성질별 투자 규모 분석(2011~2012)

(단위: 백만원, %)

구분		2012				2011			
		인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
광역자치단체	특별/광역시	46,474	260,755	41,463	348,692	44,636	145,150	52,470	242,255
		(13.3)	(74.8)	(11.9)	(100.0)	(18.4)	(59.9)	(21.7)	(100.0)
	도	2,810	111,658	19,191	133,659	7,757	70,565	31,859	110,182
		(2.1)	(83.5)	(14.4)	(100.0)	(7.0)	(64.0)	(28.9)	(100.0)
	소계	49,283	372,414	60,654	482,351	52,393	215,715	84,329	352,437
		(10.2)	(77.2)	(12.6)	(100.0)	(14.9)	(61.2)	(23.9)	(100.0)
기초자치단체	시	69,292	608,706	200,702	878,699	60,693	448,488	226,065	735,245
		(7.9)	(69.3)	(22.8)	(100.0)	(8.3)	(61.0)	(30.7)	(100.0)
	군	12,676	182,285	50,073	245,034	12,570	152,570	67,820	232,960
		(5.2)	(74.4)	(20.4)	(100.0)	(5.4)	(65.5)	(29.1)	(100.0)
	자치구	17,484	219,921	100,046	337,451	10,761	179,689	104,973	295,422
		(5.2)	(65.2)	(29.6)	(100.0)	(3.6)	(60.8)	(35.5)	(100.0)
	소계	99,452	1,010,911	350,821	1,461,184	84,025	780,746	398,857	1,263,628
		(6.8)	(69.2)	(24.0)	(100.0)	(6.6)	(61.8)	(31.6)	(100.0)
전체		148,735	1,383,325	411,475	1,943,535	136,418	996,461	483,187	1,616,065
		(7.7)	(71.2)	(21.2)	(100.0)	(8.4)	(61.7)	(29.9)	(100.0)

다음의 〈표 Ⅳ-5〉는 2011~2012년의 기간 동안 교육지원 활동 및 성질에 따른 투자 규모를 자치단체 종류별로 분석한 결과를 제시한 것이다.

특별·광역시의 경우, 2012년의 지원규모는 2011년보다 1,064억원이 증가한 3,487억원이었다. 이와 같은 지원규모의 증가는 지원활동 내용 면에서 급식지원사업의 대폭적인 확대에서 기인하는 바가 크다. 특별·광역시의 급식지원사업은 2011년보다 1,139억원이 늘어나 전년 대비 약 1.9배가 증가하였다. 반면에 교육환경시설개선, 교육과정·프로그램운영, 인재육성장학지원 등의 사업에 대한 지원규모는 전년도보다 축소되었다. 성질별로는 2011년 59.9%를 차지하던 경상비는 2012년 74.8%로 그 비중이 확대된 반면, 같은 기간 동안 인건비는 5.1%p, 시설비는 9.8%p 감소한 것으로 나타났다.

도의 경우, 2012년의 지원규모는 2011년보다 235억원이 증가한 1,337억원이었다. 도의 교육지원 투자규모의 증가 역시 급식지원사업의 확대로 인한 것으로 분석된다. 특별·광역시의 급식지원사업은 2011년보다 385억이 늘어났는데, 이는 2011년 투자규모의 67.9%에 해당하는 금액이다. 이와는 대조적으로 교육환경시설개선의 투자규모는 큰 폭으로 감소하였다. 전년보다 121억원이 감소한 2012년 189억원으로 2011년의 61.1%의 수준에 불과하였다. 이밖에도 기타 지원사업의 규모 역시

크게 감소한 것으로 나타났다. 성질별로는 경상비의 투자규모 및 비중이 확대되었으나, 인건비와 시설비의 투자규모 및 비중은 크게 감소하였다.

기초자치단체 중 시의 2012년 지원규모는 전년보다 1,435억원이 증가한 8,787억원이었다. 급식지원의 증가액이 1,398억원으로 광역자치단체의 경우와 마찬가지로 전체 지원규모의 증가분의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 교육환경시설개선 및 인재육성장학지원사업의 투자규모는 전년보다 줄어든 것으로 분석되었다. 성질별로는 경상비의 비중은 확대된 반면, 시설비의 비중이 감소하였으며, 인건비의 비중은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 투자규모면에서도 경상비는 대폭 증가하였으며, 인건비는 소폭 증가한 반면 시설비의 투자규모는 크게 감소한 것으로 조사되었다.

군지역의 교육지원 투자규모는 2011년 2,330억원에서 2012년 2,450억원으로 121억원이 증가하였다. 전체 증가분보다 급식지원사업의 증가분(148억원)이 큰 것으로 분석되었다. 이에 비해 교육환경시설개선이나 특수교육지원, 기타 사업의 지원규모가 축소한 것으로 나타났다. 성질별로는 인건비의 변동 폭은 미미한 반면, 경상비의 투자규모 증가 및 비중 확대, 시설비의 투자규모 감소 및 비중 축소의 경향이 두드러지게 나타났다.

자치구의 경우, 2012년 투자액은 3,375억원으로 전년 대비 420억원이 늘어난 것으로 조사되었다. 다른 지역과 마찬가지로 급식사업의 증가(439억원)가 투자규모의 증가로 이어졌다. 교육환경시설개선, 교육과정프로그램운영, 인재육성장학지원, 지역주민지원 등의 사업에 대해서는 투자규모가 전년에 비해 축소된 것으로 나타났다. 성질면에서는 경상비와 인건비의 투자규모 및 비중은 증가하였으나, 시설비의 투자규모 및 비중이 크게 감소한 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-5〉 교육지원 활동내용에 따른 성질별 투자 규모 분석(특별/광역시)

(단위: 천원, %)

구분		2011				2012			
		인건비	경상비	시설비	총액	인건비	경상비	시설비	총액
특별/광역시	급식지원	–	59,040,430	972,563	60,012,993	–	171,115,399	2,839,067	173,954,466
		(0.0)	(98.4)	(1.6)	(100.0)	(0.0)	(98.4)	(1.6)	(100.0)
	교육환경 시설개선	16,029,232	590,000	51,365,513	67,984,745	17,605,378	2,317,000	38,623,573	58,545,951
		(23.6)	(0.9)	(75.6)	(100.0)	(30.1)	(4.0)	(66.0)	(100.0)
	유아보육 지원	8,815,320	724,000	–	9,539,320	5,449,800	10,189,207	–	15,639,007
		(92.4)	(7.6)	(0.0)	(100.0)	(34.8)	(65.2)	(0.0)	(100.0)
	특수교육 지원	300,000	304,000	–	604,000	300,000	277,000	–	577,000
		(49.7)	(50.3)	(0.0)	(100.0)	(52.0)	(48.0)	(0.0)	(100.0)
	교육과정 프로그램운영	19,490,956	37,057,252	20,000	56,568,208	23,118,500	28,227,782	–	51,346,282
		(34.5)	(65.5)	(0.0)	(100.0)	(45.0)	(55.0)	(0.0)	(100.0)

구분		2011				2012			
		인건비	경상비	시설비	총액	인건비	경상비	시설비	총액
도	인재육성 장학지원	–	10,480,696	–	10,480,696	–	5,073,050	–	5,073,050
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	지역주민 지원	–	16,386,237	112,000	16,498,237	–	15,925,788	–	15,925,788
		(0.0)	(99.3)	(0.7)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	학교운영 지원	–	13,672,698	–	13,672,698	–	23,019,652	–	23,019,652
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	기타	–	6,894,290	–	6,894,290	–	4,610,507	–	4,610,507
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	전체	44,635,508	145,149,603	52,470,076	242,255,187	46,473,678	260,755,385	41,462,640	348,691,703
		(18.4)	(59.9)	(21.7)	(100.0)	(13.3)	(74.8)	(11.9)	(100.0)
	급식지원	–	55,608,580	1,150,000	56,758,580	–	94,763,083	520,000	95,283,083
		(0.0)	(98.0)	(2.0)	(100.0)	(0.0)	(99.5)	(0.5)	(100.0)
	교육환경 시설개선	–	317,000	30,707,336	31,024,336	–	307,000	18,638,570	18,945,570
		(0.0)	(1.0)	(99.0)	(100.0)	(0.0)	(1.6)	(98.4)	(100.0)
	유아보육 지원	501,600	–	2,000	503,600	516,000	–	–	516,000
		(99.6)	(0.0)	(0.4)	(100.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)
	특수교육 지원	1,491,000	–	–	1,491,000	1,151,000	–	–	1,151,000
		(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)
	교육과정 프로그램운영	5,764,870	4,269,310	–	10,034,180	1,142,510	9,946,430	–	11,088,940
		(57.5)	(42.5)	(0.0)	(100.0)	(10.3)	(89.7)	(0.0)	(100.0)
	인재육성 장학지원	–	115,000	–	115,000	–	745,311	–	745,311
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	지역주민 지원	–	1,207,485	–	1,207,485	–	1,316,500	32,800	1,349,300
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(97.6)	(2.4)	(100.0)
	학교운영 지원	–	2,917,378	–	2,917,378	–	4,380,085	–	4,380,085
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	기타	–	6,130,300	–	6,130,300	–	200,000	–	200,000
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	전체	7,757,470	70,565,053	31,859,336	110,181,860	2,809,510	111,658,409	19,191,370	133,659,289
		(7.0)	(64.0)	(28.9)	(100.0)	(2.1)	(83.5)	(14.4)	(100.0)
시	급식지원	–	279,162,309	26,043,461	305,205,770	333,884	418,249,169	26,438,034	445,021,087
		(0.0)	(91.5)	(8.5)	(100.0)	(0.1)	(94.0)	(5.9)	(100.0)
	교육환경 시설개선	472,987	3,396,841	199,365,374	203,235,202	791,359	3,465,858	174,166,195	178,423,412
		(0.2)	(1.7)	(98.1)	(100.0)	(0.4)	(1.9)	(97.6)	(100.0)
	유아보육 지원	591,567	3,933,657	115,570	4,640,794	686,551	8,661,370	–	9,347,921
		(12.7)	(84.8)	(2.5)	(100.0)	(7.3)	(92.7)	(0.0)	(100.0)
	특수교육 지원	3,244,608	602,401	14,594	3,861,603	3,660,513	257,515	–	3,918,028

구분		2011				2012			
		인건비	경상비	시설비	총액	인건비	경상비	시설비	총액
군		(84.0)	(15.6)	(0.4)	(100.0)	(93.4)	(6.6)	(0.0)	(100.0)
	교육과정 프로그램운영	54,047,099	98,751,603	49,350	152,848,052	58,857,877	110,173,479	–	169,031,356
		(35.4)	(64.6)	(0.0)	(100.0)	(34.8)	(65.2)	(0.0)	(100.0)
	인재육성 장학지원	–	11,085,827	–	11,085,827	–	8,753,894	–	8,753,894
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	지역주민 지원	828,930	6,348,666	476,500	7,654,096	1,863,956	7,523,017	97,900	9,484,873
		(10.8)	(82.9)	(6.2)	(100.0)	(19.7)	(79.3)	(1.0)	(100.0)
	학교운영 지원	1,497,511	40,986,409	–	42,483,920	3,047,970	47,431,777	150	50,479,897
		(3.5)	(96.5)	(0.0)	(100.0)	(6.0)	(94.0)	(0.0)	(100.0)
	기타	10,000	4,220,037	–	4,230,037	49,390	4,189,540	–	4,238,930
		(0.2)	(99.8)	(0.0)	(100.0)	(1.2)	(98.8)	(0.0)	(100.0)
	전체	60,692,702	448,487,750	226,064,849	735,245,302	69,291,500	608,705,619	200,702,279	878,699,397
		(8.3)	(61.0)	(30.7)	(100.0)	(7.9)	(69.3)	(22.8)	(100.0)
군	급식지원	8,000	63,999,027	1,565,172	65,572,199	163,775	78,605,604	1,585,853	80,355,232
		(0.0)	(97.6)	(2.4)	(100.0)	(0.2)	(97.8)	(2.0)	(100.0)
	교육환경 시설개선	118,800	1,374,610	65,735,879	67,229,289	135,800	2,104,493	48,477,140	50,717,433
		(0.2)	(2.0)	(97.8)	(100.0)	(0.3)	(4.1)	(95.6)	(100.0)
	유아보육 지원	–	589,978	–	589,978	–	1,600,834	–	1,600,834
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	특수교육 지원	133,000	79,985	–	212,985	65,713	43,600	–	109,313
		(62.4)	(37.6)	(0.0)	(100.0)	(60.1)	(39.9)	(0.0)	(100.0)
	교육과정 프로그램운영	12,257,653	55,934,943	–	68,192,596	12,215,091	64,567,690	10,000	76,792,781
		(18.0)	(82.0)	(0.0)	(100.0)	(15.9)	(84.1)	(0.0)	(100.0)
	인재육성 장학지원	–	9,274,441	10,000	9,284,441	–	10,680,124	–	10,680,124
		(0.0)	(99.9)	(0.1)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	지역주민 지원	45,000	3,365,806	58,700	3,469,506	48,075	4,436,173	–	4,484,248
		(1.3)	(97.0)	(1.7)	(100.0)	(1.1)	(98.9)	(0.0)	(100.0)
	학교운영 지원	8,000	16,255,695	–	16,263,695	47,500	19,692,872	–	19,740,372
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.2)	(99.8)	(0.0)	(100.0)
	기타	–	1,695,555	450,000	2,145,555	–	553,529	–	553,529
		(0.0)	(79.0)	(21.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	전체	12,570,453	152,570,040	67,819,751	232,960,244	12,675,954	182,284,920	50,072,993	245,033,867
		(5.4)	(65.5)	(29.1)	(100.0)	(5.2)	(74.4)	(20.4)	(100.0)
자치구	급식지원	116,300	103,345,340	4,672,134	108,133,774	527,923	148,276,944	3,269,771	152,074,638
		(0.1)	(95.6)	(4.3)	(100.0)	(0.3)	(97.5)	(2.2)	(100.0)
	교육환경 시설개선	488,796	417,362	99,347,126	100,253,284	173,936	1,076,464	96,688,638	97,939,038
		(0.5)	(0.4)	(99.1)	(100.0)	(0.2)	(1.1)	(98.7)	(100.0)
	유아보육	962,140	2,454,197	–	3,416,337	695,694	3,756,986	24,200	4,476,880

구분		2011				2012			
		인건비	경상비	시설비	총액	인건비	경상비	시설비	총액
	지원	(28.2)	(71.8)	(0.0)	(100.0)	(15.5)	(83.9)	(0.5)	(100.0)
	특수교육 지원	143,209	95,830	–	239,039	313,590	79,416	–	393,006
		(59.9)	(40.1)	(0.0)	(100.0)	(79.8)	(20.2)	(0.0)	(100.0)
	교육과정 프로그램운영	7,523,996	58,650,074	10,000	66,184,070	14,033,894	51,794,602	1,000	65,829,496
		(11.4)	(88.6)	(0.0)	(100.0)	(21.3)	(78.7)	(0.0)	(100.0)
	인재육성 장학지원	–	3,907,021	–	3,907,021	–	2,068,747	–	2,068,747
		(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
	지역주민 지원	1,182,321	4,594,770	943,275	6,720,366	919,039	4,307,871	50,000	5,276,910
		(17.6)	(68.4)	(14.0)	(100.0)	(17.4)	(81.6)	(0.9)	(100.0)
	학교운영 지원	321,400	4,912,411	–	5,233,811	686,140	8,194,008	12,000	8,892,148
		(6.1)	(93.9)	(0.0)	(100.0)	(7.7)	(92.1)	(0.1)	(100.0)
	기타	23,236	1,311,549	–	1,334,785	134,091	365,571	–	499,662
		(1.7)	(98.3)	(0.0)	(100.0)	(26.8)	(73.2)	(0.0)	(100.0)
	전체	10,761,398	179,688,554	104,972,535	295,422,486	17,484,307	219,920,609	100,045,609	337,450,524
		(3.6)	(60.8)	(35.5)	(100.0)	(5.2)	(65.2)	(29.6)	(100.0)

V

지방자치단체 유형별 교육지원 활동 특성

1. 전분야지원형
2. 복지집중형
3. 시설개선형
4. 지역인재육성형
5. 투자무관심형
6. 종합

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

V 지방자치단체 유형별 교육지원 활동 특성

Ⅲ장 지방자치단체 유형화 과정에서 밝혔듯이, 광역자치단체의 경우 모수가 16개 시·도이며 행정구역상의 구분기준인 시·도 분류 자체가 고유의 귀속적 특성을 포함한 기준이므로 별도의 유형을 구분하지 않아 이 장에서는 기초자치단체만을 대상으로 유형별 교육지원 활동 특성을 분석하였다.

1 전분야지원형

전분야지원형은 특정 영역에 대한 공약과 조례가 집중되지 않고 다른 지방자치단체에 비해 많은 영역을 아우른 투자 공약과 조례를 제정 운영하고 있는 지방자치단체를 의미한다. 전분야지원형에 해당하는 96개 지방자치단체 2012년 교육지원 투자액은 8,031억원으로 2011년 6,837억원 대비 약 1,206억원(17.5%) 증가하였다. 지원 내용별로 볼 때 증가액의 대부분은 급식지원(2011년 대비 1,174억원(42.3%) 증가) 때문인 것으로 보여진다. 그러나 다른 분야의 교육지원 규모는 줄이는 반면 교육과정프로그램운영지원에 67억원이 증가하였다. 교육환경시설개선 지원액이 2012년에는 2011년 대비 124억원(△6.8%) 감소하였다. 지원내용별 구성비를 살펴보아도 급식지원(2012년 49.2%, 2011년 40.6%)을 제외하고는 교육과정프로그램운영지원비가 2012년 20.3%, 2011년 22.9%로 가장 높았다.

〈표 Ⅴ-1〉 전분야지원형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=95)		2011(n=96)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
급식지원	395,274	(49.2)	277,867	(40.6)	117,407
교육환경시설개선	170,418	(21.2)	182,819	(26.7)	△12,401
유아보육지원	11,351	(1.4)	5,253	(0.8)	6,098
특수교육지원	3,027	(0.4)	3,069	(0.4)	△42

구분	2012(n=95)		2011(n=96)		증감액 (A–B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
교육과정프로그램운영지원	163,160	(20.3)	156,390	(22.9)	6,770
인재육성장학지원	8,631	(1.1)	10,616	(1.6)	△1,985
지역주민지원	8,644	(1.1)	8,485	(1.2)	159
학교운영지원	39,189	(4.9)	36,270	(5.3)	2,919
기타	3,379	(0.4)	2,974	(0.4)	405
합계	803,073	(100.0)	683,742	(100.0)	119,331

주) 2012년 연기군은 세종특별자치시로 변경되어 분석에서 missing 처리하였음

전분야지원형에 해당하는 지방자치단체 교육지원 실태를 지원방식별로 살펴보면 2012년 지방자치단체 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 이전되는 비법정전입금이 2,174억원으로 지원 총액의 약 27.1% 수준이었고, 학교회계로 지원되는 교육경비보조금 및 기타법령에 따른 지원금이 5,856억원(각각 37.4%, 35.5%)이었다. 성질별로는 2012년 경상비 5,615억원(69.9%)으로 가장 많았고, 시설비에 1,852억원(23.1%), 인건비 564억원(7.0%)을 지원하는 것으로 나타났다. 인건비 564억원 중 438억원(77.7%)는 교육경비보조금으로 학교에 직접 지원되는 것으로 나타났다. 시설비의 경우에는 1,852억원 중 709억원이 교육비특별회계 비법정전입금으로 지원되고, 나머지 1,133억원(61.2%)는 학교로 직접 지원되고 있었다.

〈표 Ⅴ-2〉 전분야지원형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012				2011			
	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계
전체	217,435	300,147	285,490	803,073	178,903	323,213	181,626	683,742
(구성비)	(27.1)	(37.4)	(35.5)	(100.0)	(26.2)	(47.3)	(26.6)	(100.0)
인건비	12,463	43,844	107	56,414	6,042	41,743	5	47,790
경상비	134,042	142,965	284,475	561,482	114,349	142,953	180,483	437,785
시설비	70,930	113,338	908	185,176	58,512	138,517	1,138	198,167

주) 2012년 연기군은 세종특별자치시로 변경되어 분석에서 missing 처리하였음

〈표 Ⅴ-3〉은 전분야지원형 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비를 분석한 결과이다.

2012년 지방자치단체 교육지원 총액 대비 급식지원 비중은 평균 42.5%로 가장 많았고, 최대 89.5%에 이르는 지방자치단체도 있었다. 전분야지원형에서 급식지원 투자 비중이 80%를 초과하는 지방자치단체는 6개이었고, 이들은 실제 공약과 조례는 전분야지원형을 추구하고 있었으나 급식지원에 집중되면서 지방자치단체의 교육지원 규모 총량은 다소 증가하였음에도 불구하고 다른 교육지원 사업의 투자규모 및 비중은 감소하였다. 사실상 급식지원에 80%이상 투자하고 있는 지방자치단체의 경우에는 최소한의 대응투자를 요구하는 교육환경시설개선을 제외하고는 다른 분야 및 내용에 지원규모 및 비중이 매우 미미한 수준에 그치고 있다.

〈표 Ⅴ-3〉 전분야지원형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012)

(단위 : %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=95)	급식지원	39.5	42.5	19.8	29.6	42.5	53.9	89.5
	교육환경/시설개선	22.4	20.1	14.9	10.1	17.0	27.6	86.3
	유아교육/보육지원	0.6	1.0	3.3	–	0.1	0.6	28.7
	특수교육지원	0.1	0.2	0.5	–	–	0.0	2.5
	교육과정프로그램운영	24.7	24.8	13.8	16.0	25.6	33.6	68.3
	인재육성장학지원	2.8	2.0	5.3	–	–	1.2	36.8
	지역주민지원	2.0	2.1	6.9	0.5	1.2	2.0	67.3
	학교운영지원	7.6	6.9	10.4	0.8	4.4	9.1	75.6
	기타	0.3	0.4	1.3	–	–	–	10.0
2011 (n=96)	급식지원	34.0	35.3	21.4	20.5	33.4	46.8	87.5
	교육환경/시설개선	29.4	27.2	17.7	14.3	25.8	37.7	95.3
	유아교육/보육지원	0.4	0.5	1.0	–	0.0	0.6	4.6
	특수교육지원	0.2	0.2	0.6	–	–	0.3	4.2
	교육과정프로그램운영	23.6	25.5	15.7	12.9	24.2	38.6	67.4
	인재육성장학지원	3.3	2.6	6.3	–	0.0	2.4	43.3
	지역주민지원	2.0	1.8	2.6	0.4	1.1	2.3	20.7
	학교운영지원	6.2	6.4	9.3	0.6	2.6	7.9	45.9
	기타	1.0	0.5	1.2	–	–	0.3	8.3

주1) 2012년 연기군은 세종특별자치시로 변경되어 분석에서 missing 처리하였음
주2) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-4〉 전분야지원형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012)

(단위:%)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=95)	인건비	5.3	6.1	6.2	0.4	4.6	10.6	23.1
	경상비	71.5	72.7	16.3	64.5	75.4	82.7	100.0
	시설비	23.1	21.1	15.6	10.8	17.2	28.0	86.3
2011 (n=96)	인건비	5.1	5.7	6.6	0.0	2.9	10.3	23.9
	경상비	64.1	65.5	18.2	53.0	66.6	79.0	100.0
	시설비	30.9	28.9	17.9	15.8	27.3	39.6	95.2

주1) 2012년 연기군은 세종특별자치시로 변경되어 분석에서 missing 처리하였음
주2) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 성질별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-5〉는 지방자치단체 교육과정프로그램운영지원에 인건비 지원 비율이 높은 것은 방과후학교 강사와 학교 보조강사, 원어민강사 등의 인건비를 지원받았기 때문으로 해석할 수 있는데 이는 당장의 이익은 있겠으나, 채용주체에 대한 논란이 있을 수 있으며 학교 비정규직 양산에 미치는 영향과 무기계약직 전환에 따른 부담 등을 고려할 때 보다 신중한 접근이 필요하다.

〈표 Ⅴ-5〉 전분야지원형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석

(단위: %)

활동내용	2012				2011			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
급식지원	0.2	95.2	4.5	100.0	0.0	93.5	6.4	100.0
교육환경/시설개선	0.2	1.6	98.1	100.0	0.3	1.4	98.3	100.0
유아교육/보육지원	6.2	93.7	0.1	100.0	17.3	82.7	0.1	100.0
특수교육지원	95.2	4.8	–	100.0	84.1	15.9	–	100.0
교육과정프로그램운영	29.5	70.5	–	100.0	26.9	73.1	–	100.0
인재육성장학지원	–	100.0	–	100.0	–	100.0	–	100.0
지역주민지원	12.8	85.8	1.4	100.0	5.4	88.7	5.9	100.0
학교운영지원	5.3	94.7	0.0	100.0	3.2	96.8	–	100.0
기타	3.3	96.7	–	100.0	–	100.0	–	100.0
전체	7.0	69.9	23.1	100.0	7.0	64.0	29.0	100.0

2 복지집중형

복지집중형은 유아·보육지원, 급식지원 등의 보편적 복지정책과 특수교육지원, 저소득층 대상 교육프로그램 운영 등의 선별적 복지정책과 관련한 공약과 조례가 타 지방자치단체에 비해 상대적으로 많은 경우이다.

복지집중형에 해당하는 40개 기초자치단체의 2012년 교육지원 투자액 총 규모는 3,254억원으로 2011년 2,914억원보다 약 340억원(11.7%)이 증가하였다. 2011~2012년의 지원규모 변화를 내용별로 살펴보면, 급식지원, 교육과정프로그램운영지원, 지역주민지원, 학교운영지원 등의 사업은 전년보다 지원규모가 확대된 반면, 교육환경시설개선, 인재육성장학지원 등의 사업은 축소된 것으로 나타났다. 특히, 급식지원은 2011년 1,084억원에서 2012년 1,563억원으로 약 480억원(44.3%)이 증가하여 지원규모의 확대폭이 가장 큰 것으로 분석되었다. 이밖에도 교육과정프로그램운영지원 64억원(10.7%), 지역주민지원 13억원(29.6%), 학교운영지원 27억원(23.8%) 등이 2011년보다 증가하였다. 이에 비해 교육환경시설개선은 2011년 980억원에서 2012년 766억원으로 214억원(△21.9%) 감소하였다. 인재육성장학지원의 경우, 2011년에 비해 25억원(△48.4%)이 감소한 26억원을 2012년에 투자한 것으로 나타났다.

지원내용별로 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 급식지원, 교육환경시설개선, 교육과정프로그램운영지원의 순으로 나타났다. 2011~2012년의 기간 동안 지원내용별 비중의 변화를 살펴보면, 전체 지원사업 중 급식지원이 차지하는 비중은 2011년 37.2%에서 2012년 48.0%로 전년 대비 10.8%p 증가한 반면, 교육환경시설개선은 2011년 33.6%에서 2012년 23.5%로 10.1%p 감소하였다. 그 외 지원사업 비중의 변화는 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-6〉 복지집중형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=40)		2011(n=40)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
급식지원	156,348	48.0	108,382	37.2	47,966
교육환경시설개선	76,562	23.5	97,997	33.6	△21,435
유아보육지원	2,636	0.8	2,420	0.8	216
특수교육지원	836	0.3	812	0.3	24
교육과정프로그램운영지원	66,046	20.3	59,667	20.5	6,379

구분	2012(n=40)		2011(n=40)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
인재육성장학지원	2,628	0.8	5,097	1.7	△2,469
지역주민지원	5,685	1.7	4,387	1.5	1,298
학교운영지원	13,835	4.3	11,173	3.8	2,662
기타	837	0.3	1,438	0.5	△601
합계	325,413	100.0	291,373	100.0	34,040

복지집중형 기초자치단체의 교육지원 실태를 지원형태 및 성질에 따라 분석한 결과는 다음의 〈표 Ⅴ-7〉과 같다. 우선 지원형태별 규모는 시·도교육비특별회계로 지원되는 비법정전입금보다 학교회계로 직접지원되는 교육경비보조금 및 기타 법령에 의한 지원금 비중이 높았다. 교육경비보조금이 2011년 1,548억원(53.1%), 2012년 1,321억원(40.6%)으로 가장 큰 규모였으나 2011년에 비해 규모(△227억원) 및 비중(△12.5%p)이 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해 비법정전입금과 기타법령에 따른 지원금은 2011년에 비해 각각 189억원(3.3%p), 379억원(9.2%p) 증가하였다.

성질별 투자규모는 경상비, 시설비, 인건비의 순으로 큰 것으로 나타났다. 경상비는 2011년 1,611억원에서 2012년 2,141억원으로 약 530억(10.5%p)이 증가하였다. 반면 시설비는 2011년 1,070억원에서 2012년 848억원으로 전년대비 222억원(△10.7%p)이 감소하였다. 경상비는 기타법령에 따른 지원금의 형태로 가장 많이 지원된 반면, 시설비와 인건비는 대부분 교육경비보조금으로 지원되었다.

〈표 Ⅴ-7〉 복지집중형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012				2011			
	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계
전체	88,325	132,114	104,974	325,413	69,428	154,823	67,123	291,373
(구성비)	(27.1)	(40.6)	(32.3)	(100.0)	(23.8)	(53.1)	(23.0)	(100.0)
인건비	5,629	20,920	–	26,550	1,875	21,438	–	23,313
경상비	60,172	49,279	104,621	214,073	49,309	46,392	65,376	161,077
시설비	22,523	61,915	353	84,791	18,243	86,993	1,746	106,983

〈표 Ⅴ-8〉은 복지집중형 기초자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비에 대한 기술통계 분석

결과이다. 기초자치단체의 복지 관련 사업으로는 급식지원, 유아교육보육지원, 특수교육지원, 교육소외계층을 대상으로 한 교육과정프로그램운영지원 등을 들 수 있다. 2012년을 기준으로 기초자치단체 교육지원 총액 대비 급식지원 비중은 평균 43.3%로 최대 79.2%에 이르렀으며, 전년과 대비하여 그 비중이 확대되는 것으로 파악된다. 유아교육보육지원과 특수교육지원의 경우, 절반 이상의 지방자치단체가 투자가 이루어지지 않은 것으로 나타났는데, 전년과 대비하여 해당 사업의 투자 비중의 변화는 미미하였다. 교육과정프로그램운영지원의 비중 역시 전년과 대비하여 큰 변동이 없는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-8〉 복지집중형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012)

(단위 : %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=40)	급식지원	39.5	43.3	16.5	31.8	43.4	52.6	79.2
	교육환경/시설개선	22.4	23.8	17.1	9.6	21.0	32.2	70.6
	유아교육/보육지원	0.6	0.5	0.8	–	0.0	0.8	3.8
	특수교육지원	0.1	0.2	0.3	–	–	0.2	1.4
	교육과정프로그램운영	24.7	22.4	12.3	11.9	22.8	28.5	55.4
	인재육성장학지원	2.8	2.9	5.9	–	0.0	2.7	23.4
	지역주민지원	2	1.9	2.1	0.5	1.1	3.1	9.2
	학교운영지원	7.6	4.8	5.4	0.8	2.6	7.5	23.7
	기타	0.3	0.2	0.6	–	–	0.0	2.6
2011 (n=40)	급식지원	34.0	35.4	18.9	21.6	33.3	47.5	74.7
	교육환경/시설개선	29.4	32.1	17.3	17.7	28.9	42.6	70.1
	유아교육/보육지원	0.4	0.4	1.2	–	–	0.2	5.8
	특수교육지원	0.2	0.2	0.4	–	–	0.3	2.0
	교육과정프로그램운영	23.6	21.0	13.6	11.5	22.0	28.3	56.4
	인재육성장학지원	3.3	3.2	5.4	–	0.3	4.3	23.5
	지역주민지원	2.0	1.6	2.5	0.5	0.9	2.1	13.9
	학교운영지원	6.2	5.7	7.4	0.1	1.9	10.3	31.0
	기타	1.0	0.5	1.1	–	–	0.5	4.5

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-9〉는 복지집중형 지원의 성질별 구성비에 대한 기술통계 분석 결과이다. 2011~2012년의 기간 동안 인건비와 경상비의 비중은 증가하였으며, 2012년 인건비 비중의 평균은 6.5%, 경상비는 68.1%로 나타났다. 이에 비해 시설비 비중은 전년과 대비하여 큰 폭으로 감소하였다. 복지집중형 기초자치단체의 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비를 나타낸 〈표 Ⅴ-10〉을 살펴보면, 시설비 비중의 감소는 상대적으로 지원규모가 큰 급식지원사업의 경상비 지원 증가에 의한 것으로 풀이된다.

〈표 Ⅴ-9〉 복지집중형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=40)	인건비	5.3	6.5	7.3	0.5	5.1	9.1	29.9
	경상비	71.5	68.1	16.7	61.6	66.2	80.3	100.0
	시설비	23.1	25.3	17.4	12.0	24.0	32.6	74.5
2011 (n=40)	인건비	5.1	6.1	6.5	–	4.4	10.0	26.9
	경상비	64.1	60.0	17.7	46.1	58.9	76.2	90.7
	시설비	30.9	33.9	18.3	17.8	31.7	45.8	74.7

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-10〉 복지집중형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석

(단위: %)

활동내용	2012				2011			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
급식지원	–	93.6	6.4	100.0	–	91.1	8.9	100.0
교육환경/시설개선	0.3	2.0	97.7	100.0	0.1	1.0	98.9	100.0
유아교육/보육지원	25.5	74.5	–	100.0	24.1	75.5	0.4	100.0
특수교육지원	84.7	15.3	–	100.0	86.4	13.6	–	100.0
교육과정프로그램운영	33.4	66.6	0	100.0	33.5	66.5	–	100.0
인재육성장학지원	–	100.0	–	100.0	–	99.8	0.2	100.0
지역주민지원	27.3	72.2	0.5	100.0	27.3	63.1	9.7	100.0
학교운영지원	9.5	90.5	0	100.0	6.0	94.0	–	100.0
기타	–	100.0	–	100.0	0.7	99.3	–	100.0
전체	8.2	65.8	26.1	100.0	8.0	55.3	36.7	100.0

3 시설개선형

시설개선형은 교육환경 및 시설개선 지원 공약과 조례가 다른 지방자치단체에 비해 높은 곳으로 구성되어 있다. 시설개선형은 각종 시설물 신축, 개축 등에 대한 투자와 관련된 교육환경시설개선 공약이 많기 때문에 이 같은 교육적 요구가 더 많은 지역으로 해석하였는데, 교육환경시설개선 공약비율이 41%에 달하는 특징을 보인다. 시설개선형에 포함된 지방자치단체는 시설지원 공약 외에도 지역인재육성공약 비율 15%, 복지공약 비율 13%, 지역주민지원공약 비율도 12%에 이르고 있다.

시설개선형에 해당하는 49개 지방자치단체의 2012년 교육지원 투자액은 1,788억원으로 2011년 1,688억원 대비 약 99억원(5.9%) 증가하였다. 지원 내용별로 볼 때 교육과정프로그램 운영 및 학교운영지원액이 다소 증가되었으나, 증가액의 대부분은 급식지원(2011년 대비 160억원(28.5%) 증가)에 대한 것이라고 할 수 있다. 시설개선형에 포함된 지방자치단체의 교육환경시설개선 지원액은 오히려 2012년에는 2011년 대비 160억원(△28.8%)이 감소하는 경향을 보이고 있다.

지원내용별 구성비를 살펴보면, 2011년과 2012년도에 가장 많은 지원이 이루어진 영역은 급식지원(2012년 40.4%, 2011년 33.3%)이었다. 그러나 급식지원 다음으로 가장 많은 지원이 이루어진 영역은 2011년도와 2012년도에 각기 달리 나타났다. 즉 2011년도에는 교육환경시설개선 지원이 32.9%로 두 번째로 높았으나, 2012년도에는 교육과정프로그램 운영지원 비율(24.5%)이 교육환경시설개선 지원(22.1%)보다 높게 나타났다. 학교운영지원 비율이 2011년 5.1%에 비해 2012년도에 7.0%로 다소 높아진 것 외에 다른 지원내용에 대한 지원비율에는 큰 차이가 나타나지 않았다.

〈표 Ⅴ-11〉 시설개선형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=49)		2011(n=49)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
급식지원	72,204	(40.4)	56,176	(33.3)	16,028
교육환경시설개선	39,548	(22.1)	55,561	(32.9)	△16,012
유아보육지원	818	(0.5)	753	(0.4)	65
특수교육지원	290	(0.2)	157	(0.1)	133
교육과정프로그램운영지원	43,738	(24.5)	36,976	(21.9)	6,762
인재육성장학지원	6,846	(3.8)	5,324	(3.2)	1,523
지역주민지원	2,207	(1.2)	2,891	(1.7)	△685

구분	2012(n=49)		2011(n=49)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
학교운영지원	12,469	(7.0)	8,654	(5.1)	3,815
기타	657	(0.4)	2,336	(1.4)	△1,679
합계	178,777	(100.0)	168,828	(100.0)	9,950

시설개선형에 해당하는 지방자치단체 교육지원 실태를 지원방식별로 살펴보면 2012년 지방자치단체 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 이전되는 비법정전입금이 840억원으로 지원 총액의 약 47.0% 수준이었고, 학교회계로 지원되는 교육경비보조금 622억원(34.8%) 및 기타법령에 따른 지원금이 약 324억원(18.2%)이었다. 성질별로는 2012년 경상비 1,299억원(72.7%)으로 가장 많았고 시설비에 402억원(22.5%), 인건비 87억원(4.9%)을 지원하는 것으로 나타났다. 경상비 1,299억원 중 598억원(46.1%)은 시·도교육비특별회계로 이전되는 비법정전입금으로 나타났다. 시설비의 경우에는 402억원 중 205억원(51.0%)이 학교회계로 이전되는 교육경비보조금으로 지원되고, 나머지 191억원(47.6%)은 교육비특별회계로 이전되고 있었다.

〈표 Ⅴ-12〉 시설개선형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=49)				2011(n=49)			
	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계
전체	84,049	62,253	32,475	178,777	71,150	75,784	21,893	168,828
(구성비)	(47.0)	(34.8)	(18.2)	(100.0)	(42.1)	(44.9)	(13.0)	(100.0)
인건비	5,091	3,591	0	8,682	3,032	3,818	0	6,851
경상비	59,831	38,161	31,900	129,892	49,218	34,386	19,731	103,335
시설비	19,127	20,501	575	40,203	18,900	37,580	2,162	58,642

〈표 Ⅴ-13〉은 시설개선형 지방자치단체의 교육지원 총액 대비 내용별 구성비를 분석한 결과이다. 2012년 지방자치단체 교육지원 총액 대비 급식지원 비중은 평균 34.9%로 가장 많았고 최대 90.8%에 이르는 지방자치단체도 있었다. 급식지원 다음으로 비중이 높은 지원내용은 교육환경시설개선 지원(26.3%)이었는데, 이는 전체 지방자치단체 교육환경시설개선 지원 비중 대비 약 4%p가 높다. 교육과정 프로그램운영 지원 비중은 23.6%로 나타났다. 이러한 경향은 2011년도와 유사한 투자 경향을 보여주는 것이지만, 투자 비중으로 보면 급식지원 비중이 늘면서 교육환경시설개선 및

교육과정프로그램 운영 지원 비중은 2011년도에 비해 2012년에는 줄어들었다.

이러한 분석결과에 비추어 볼 때, 시설개선형 지방자치단체의 경우 실제 공약과 조례는 교육환경 시설개선을 추구하고 있고 다른 유형에 비해 많은 비중을 교육환경시설 개선에 투자하고 있으나, 급식지원에 많은 비중의 재원이 투입되면서 다른 내용에의 투자를 잠식하는 경향이 나타나고 있다.

〈표 Ⅴ-13〉 시설개선형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=49)	급식지원	39.5	34.9	21.8	17.2	34.4	47.3	90.8
	교육환경/시설개선	22.4	26.3	23.2	9.3	18.8	43.9	96.1
	유아교육/보육지원	0.6	0.4	0.7	0.0	0.0	0.4	3.2
	특수교육지원	0.1	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	2.1
	교육과정프로그램운영	24.7	23.6	18.4	4.0	22.9	35.2	70.7
	인재육성장학지원	2.8	3.8	7.1	0.0	0.0	3.9	27.1
	지역주민지원	2.0	2.0	3.9	0.2	0.7	2.2	23.0
	학교운영지원	7.6	8.5	10.6	1.0	5.9	11.8	50.0
	기타	0.3	0.3	1.0	0.0	0.0	0.0	5.1
2011 (n=49)	급식지원	34.0	33.2	23.7	13.1	27.8	53.6	100.0
	교육환경/시설개선	29.4	33.4	18.6	20.9	32.9	44.0	76.0
	유아교육/보육지원	0.4	0.3	0.7	0.0	0.0	0.3	4.3
	특수교육지원	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	1.0
	교육과정프로그램운영	23.6	19.6	15.2	5.4	19.7	31.6	51.1
	인재육성장학지원	3.3	3.8	7.4	0.0	0.3	3.6	33.3
	지역주민지원	2.0	2.6	5.2	0.3	1.1	2.1	30.8
	학교운영지원	6.2	5.8	8.5	0.6	2.8	6.9	38.3
	기타	1.0	1.2	4.8	0.0	0.0	0.3	33.0

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

시설개선형 지방자치단체의 지원액을 성질별로 구성비를 분석해 보면, 2012년도에 경상비 지원 비율이 69.5%로 가장 높고 시설비(26.4%), 인건비(4.0%) 수준으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 2011년도에 약 34.6%였던 시설비 비중을 줄이면서 경상비 지원을 높인 결과로 보인다. 즉 시설개선 관련 공약 비중이 높지만, 실제 지원 과정에서는 투자를 줄이고 경상비로 지원하는 경향을 보이는 것이 특징적이다.

〈표 Ⅴ-14〉 시설개선형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=49)	인건비	5.3	4.0	5.6	0.0	0.7	6.5	19.9
	경상비	71.5	69.5	22.7	54.8	74.2	87.8	100.0
	시설비	23.1	26.4	23.5	8.9	16.6	44.1	96.1
2011 (n=49)	인건비	5.1	3.9	6.3	0.0	0.0	6.7	30.8
	경상비	64.1	61.5	20.5	48.2	61.6	77.8	100.0
	시설비	30.9	34.6	19.2	19.6	33.8	46.5	78.8

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-15〉에 의하면, 2011년에 비해 2012년도에 경상비 지원이 늘어난 지원내용은 급식지원(2012년 96.4%, 2011년 93.9%), 유아교육/보육지원(2012년 98.5%, 2011년 77.9%), 지역주민지원(2012년 99.1%, 2011년 77.9%) 등이다. 시설비의 경우 모든 지원활동 내용에서 그 비중이 줄어들었는데, 특수교육, 지역주민 지원 등은 2011년에 각각 9%이상 지원했으나 2012년도에는 시설비 지원이 0%였다. 줄어든 시설비 재원은 주로 경상비로 이전되어 프로그램 운영에 쓰인 것으로 보인다.

이에 비해 특수교육(2012년 74.8%, 2011년 64.7%) 및 교육과정프로그램운영(2012년 18.3%, 2011년 16.6%) 등은 인건비 지원 비중이 높은데, 이는 2011년에 대비해서도 다소 증가된 수준이다.

〈표 Ⅴ-15〉 시설개선형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석

(단위: %)

활동내용	2012(n=49)				2011(n=49)			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
급식지원	0.1	96.4	3.5	100.0	0.0	93.9	6.1	100.0
교육환경/시설개선	0.8	4.0	95.1	100.0	0.6	1.8	97.6	100.0
유아교육/보육지원	–	98.5	1.5	100.0	8.5	77.9	13.5	100.0
특수교육지원	74.8	25.2	–	100.0	64.7	26.0	9.3	100.0
교육과정프로그램운영	18.3	81.7	0.0	100.0	16.6	83.4	0.0	100.0
인재육성장학지원	–	100.0	–	100.0	–	100.0	–	100.0
지역주민지원	0.9	99.1	–	100.0	8.0	77.9	14.1	100.0

활동내용	2012(n=49)				2011(n=49)			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
학교운영지원	0.2	99.8	–	100.0	–	100.0	–	100.0
기타	7.1	92.9	–	100.0	1.0	79.7	19.3	100.0
전체	4.9	72.7	22.5	100.0	4.1	61.2	34.7	100.0

4 지역인재육성형

지역인재육성형은 장학기금 확대 운영, 장학재단 설립·운영, 우수학생 장학금 지원 등 공약과 조례가 다른 지방자치단체에 비해 높은 곳으로 이 같은 교육적 요구가 더 많은 지역으로 해석하였다. 지역인재육성형에 해당하는 12개 지방자치단체의 2012년 교육지원 투자액은 459억원으로 2011년 381억원 대비 약 78억원(17%) 증가하였다. 지원 내역별로 볼 때 2011년에는 교육과정프로그램 지원이 124억원(32.5%)에서 121억원(26.4%)으로 감소하였고, 교육공약의 가장 많은 비율을 차지했던 지역인재육성 지원을 위한 예산도 14억원(3.6%)에서 13억원(2.7%)으로 감소하였다. 반면 급식에 대한 지원은 106억원(27.8%)에서 150억원(32.6%)으로 증가하였다. 또한 학교운영 지원 관련 예산은 28억원(7.4%)에서 64억원(14%)로 늘었다.

〈표 Ⅴ-16〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=12)		2011(n=12)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
급식지원	14,966	(32.6)	10,593	(27.8)	4,373
교육환경시설개선	10,400	(22.7)	10,163	(26.7)	237
유아보육지원	44	(0.1)	0	0.0	44
특수교육지원	212	(0.5)	148	(0.4)	64
교육과정프로그램운영지원	12,125	(26.4)	12,392	(32.5)	△267
인재육성장학지원	1,254	(2.7)	1,356	(3.6)	△102
지역주민지원	363	(0.8)	443	(1.2)	△80

구분	2012(n=12)		2011(n=12)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
학교운영지원	6,417	(14.0)	2,837	(7.4)	3,579
기타	127	(0.3)	157	(0.4)	△30
합계	45,908	(100.0)	38,089	(100.0)	7,819

지역인재육성형에 해당하는 지방자치단체 교육지원을 형태별로 살펴보면 2012년 지방자치단체 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 이전되는 비법정전입금이 173억원으로 지원 총액의 약 37.6% 수준이었고, 2011년에는 123억원으로 지원 총액의 32.3%에 해당한다. 학교회계로 지원되는 교육경비보조금 및 기타법령에 따른 지원금이 2012년 286억원(각각 43.1%, 19.3%)이었고, 2011년에는 258억원(각각 47.1%, 20.6%)이다. 2012년과 2011년의 지원형태를 비교해 보면 비법정전입금의 비율이 5.3% 증가하고 교육경비보조금의 비율은 4% 감소했다.

성질별 투자 규모를 살펴보면 2012년을 기준으로 경상비가 328억원(71%)으로 가장 많았고, 시설비 102억원(22%), 인건비 29억원(6%)을 지원하는 것으로 나타났다. 인건비 29억원 중 28억원(97%)는 교육경비보조금으로 학교에 직접 지원되는 것으로 나타났다. 2011년을 기준으로 경상비 249억원(65%), 시설비 107억원(28%), 인건비 25억원(7%)을 지원하였다.

시설비의 경우에는 102억원 중 64억원(63%)이 교육비특별회계 비법정전입금으로 지원되고, 나머지 38억원은 학교로 직접 지원되었다.

〈표 Ⅴ-17〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012				2011			
	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계
전체 (구성비)	17,279	19,769	8,861	45,908	12,299	17,935	7,855	38,089
	(37.6)	(43.1)	(19.3)	(100.0)	(32.3)	(47.1)	(20.6)	(100.0)
인건비	135	2,753	16	2,903	128	2,396	0	2,524
경상비	13,420	10,582	8,785	32,787	7,839	9,551	7,504	24,894
시설비	3,725	6,433	60	10,218	4,333	5,987	351	10,671

〈표 Ⅴ-18〉은 지역인재육성형 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비를 분석한 결과이

다. 2012년 지방자치단체 교육지원 총액 대비 급식지원 비중은 평균 29.5%로 다른 항목에 비해 상대적으로 높지만 전체 평균 39.5%에는 미치지 못했다. 유아·보육지원, 지역주민지원 등의 항목에 대한 지출도 상대적으로 전체 평균에 비해 낮았다. 반면, 교육환경/시설개선, 교육과정프로그램운영, 인재육성장학지원, 학교운영지원에 대한 지원은 전체 평균에 비해 높았다.

지역인재육성형 지방자치단체의 경우, 전체 평균에 비해 인재육성장학지원 관련 지출이 높았지만, 연도별 구성비를 비교하면 2011년 6.3%에서 2012년 3.1%로 감소하였다.

〈표 Ⅴ-18〉 지역인재육성형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=12)	급식지원	39.5	29.5	21.9	16.9	25.0	37.4	86.5
	교육환경/시설개선	22.4	23.2	21.7	1.7	20.2	42.4	60.8
	유아교육/보육지원	0.6	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.6
	특수교육지원	0.1	0.2	0.7	0.0	0.0	0.2	2.3
	교육과정프로그램운영	24.7	25.5	16.6	15.2	22.7	36.8	62.6
	인재육성장학지원	2.8	3.1	4.5	0.0	1.1	4.3	14.7
	지역주민지원	2.0	1.0	0.9	0.0	0.9	1.7	2.7
	학교운영지원	7.6	17.3	21.7	1.4	11.2	21.1	72.9
	기타	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.1	0.9
2011 (n=12)	급식지원	34.0	29.4	25.5	11.3	29.8	35.9	98.7
	교육환경/시설개선	29.4	27.2	21.8	8.3	27.1	46.4	68.9
	유아교육/보육지원	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	특수교육지원	0.2	0.2	0.7	0.0	0.0	0.0	2.3
	교육과정프로그램운영	23.6	25.7	18.8	7.2	23.8	43.5	52.8
	인재육성장학지원	3.3	6.3	8.3	0.8	2.3	11.3	28.0
	지역주민지원	2.0	2.9	6.2	0.2	0.8	2.6	22.2
	학교운영지원	6.2	8.0	8.9	0.7	3.5	15.9	24.1
	기타	1.0	0.2	0.4	0.0	0.0	0.3	1.3

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-19〉 지역인재육성형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=12)	인건비	5.3	2.9	5.8	0.0	0.3	2.8	19.8
	경상비	71.5	74.6	20.5	58.9	75.8	94.6	100.0
	시설비	23.1	22.5	21.1	1.7	20.4	37.2	60.8
2011 (n=12)	인건비	5.1	3.7	6.2	0.0	0.8	6.9	20.3
	경상비	64.1	67.0	22.7	51.7	66.6	86.4	100.0
	시설비	30.9	29.3	24.5	8.0	30.2	48.1	69.9

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

지원액의 성질별 평균 구성비를 분석한 결과, 2012년 경상비의 평균 비율은 74.6%, 2011년 67.0%로 전체 기초자치단체 평균보다 높았고, 2012년 시설비의 평균 비율은 22.5%, 2011년 29.3%을 전체 평균에 미치지는 못하였으나 큰 차이는 없었다. 인건비의 평균 비율은 2012년 2.9%, 2011년 3.7%로 전체 평균 2012년 5.3%, 2011년 5.1%보다 낮았다.

〈표 Ⅴ-20〉 지역인재육성형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석

(단위: %)

활동내용	2012				2011			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
급식지원	–	99.8	0.2	100	–	95	5	100
교육환경/시설개선	–	2	98	100	–	1.8	98.2	100
유아교육/보육지원	–	100	–	100	n/a	n/a	n/a	n/a
특수교육지원	92.2	7.8	–	100	93.6	6.4	–	100
교육과정프로그램운영	19.6	80.4	–	100	19.3	80.7	0.1	100
인재육성장학지원	–	100	–	100	–	100	–	100
지역주민지원	1.3	98.7	–	100	–	66.2	33.8	100
학교운영지원	5.1	94.9	–	100	–	100	–	100
기타	–	100	–	100	–	100	–	100
전체	6.3	71.4	22.3	100	6.6	65.4	28	100

지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석 결과를 살펴보면 2011년에 비해 2012년에는 전년에 없던 유아·보육지원 경상비 지원이 이루어지기 시작했다. 특수교육, 교육과정프로그램 운영 지원은 별다른 차이가 없다. 주민지원과 학교운영지원 부문에 인건비가 증가한 것으로 나타났고, 지역주민 지원 관련 시설비 규모는 감소하고 경상비의 지원이 증가했다.

5 투자무관심형

투자무관심형은 교육관련 공약과 조례가 다른 지방자치단체에 비해 낮은 곳으로 교육적 요구가 덜 하거나, 지방자치단체 수준에서의 교육지원 사업에 관심이 덜한 곳으로 볼 수 있다. 지방선거의 교육관련공약과 조례 제정 현황 등으로 분석한 결과 투자무관심형으로 분류된 31개 기초자치단체 2011년과 2012년 교육지원 규모는 〈표 Ⅴ-21〉과 같다. 투자무관심형이라고는 하나 실제 투자액은 1,080억원으로 전년대비 264억원(32.4%) 증가하였다. 다른 투자유형과 마찬가지로 급식지원에 대한 투자가 49.3%나 증가하였고, 교육환경시설개선 투자가 24.7% 증가하였다. 이 외에도 지역주민 지원이나 학교운영지원 등의 비중도 많이 증가한 것으로 나타났다. 이와 같은 원인은 교육적 요구를 공약을 표출하지 못한 문제와 더불어 지방자치단체 교육지원의 방향이 명확하지는 않으나 투자 규모를 지속적으로 확대하고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-21〉 투자무관심형 지방자치단체 지원내용별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012(n=31)		2011(n=31)		증감액 (A-B)
	지원액(A)	구성비	지원액(B)	구성비	
급식지원	38,659	(35.8)	25,894	(31.7)	12,765
교육환경시설개선	30,152	(27.9)	24,178	(29.6)	5,974
유아보육지원	577	(0.5)	221	(0.3)	356
특수교육지원	56	(0.1)	128	(0.2)	△73
교육과정프로그램운영지원	26,585	(24.6)	21,800	(26.7)	4,785
인재육성장학지원	2,143	(2.0)	1,885	(2.3)	258
지역주민지원	2,347	(2.2)	1,636	(2.0)	711
학교운영지원	7,202	(6.7)	5,047	(6.2)	2,155
기타	292	(0.3)	806	(1.0)	△515
합계	108,012	(100.0)	81,596	(100.0)	26,416

투자무관심형에 해당하는 지방자치단체 교육지원 실태를 지원방식별로 살펴보면 2012년 지방자치단체 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 이전되는 비법정전입금이 643억원으로 지원총액의 59.5% 수준이었고, 교육경비보조금 및 기타법령에 따라 학교로 직접 지원되는 지원금이 437억원(각각 26.8%, 13.7%)이었다. 성질별로는 경상비가 727억원(67.3%)으로 가장 많았고, 시설비에 304억원(28.2%), 인건비에 49억원(4.5%)을 지원하는 것으로 나타났다. 투자무관심형의 경우에는 인건비, 경상비, 시설비 모두에서 학교로 직접지원되는 경비보다 시·도교육비특별회계를 통해 지원하는 비법정전입금 비율이 높았다.

〈표 Ⅴ-22〉 투자무관심형 지방자치단체 지원 성질별 형태별 규모 및 구성비

(단위: 백만원, %)

구분	2012				2011			
	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계	비법정 전입금	교육경비 보조금	기타법령에 따른지원	계
전체	64,317	28,922	14,773	108,012	48,455	23,811	9,330	81,596
(구성비)	(59.5)	(26.8)	(13.7)	(100.0)	(59.4)	(29.2)	(11.4)	(100.0)
인건비	2,500	1,969	433	4,903	1,864	1,238	444	3,547
경상비	47,214	12,018	13,445	72,677	33,950	11,519	8,186	53,655
시설비	14,602	14,935	895	30,433	12,640	11,054	700	24,394

〈표 Ⅴ-23〉은 투자무관심형 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비를 분석한 결과이다. 2012년 지방자치단체 교육지원 총액 대비 급식비 지원 비중은 36.1% 로 전체 평균 39.5%에 비해 낮았고, 교육과정프로그램운영지원은 전체 평균(24.7%)보다 높은 28.5% 수준이었다. 교육환경시설개선의 비중은 전국 평균보다 낮은 21.1% 수준이었고 같은 유형내 편차도 크게 나타났다(표준편차 20.9%). 분위별 구성비를 비교하여 볼 때 25% 수준에서 투자총액 대비 비중이 4.0%인 반면 최대 84.0%까지도 그 차이가 크게 나타났다. 또한 투자무관심형의 경우 특수교육에 대한 기초자치단체의 투자가 매우 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-23〉 투자무관심형 총지원액 대비 지원내용별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=31)	급식지원	39.5	36.1	15.9	25.9	41.0	48.3	57.6
	교육환경/시설개선	22.4	21.1	20.9	4.0	15.5	28.6	84.0
	유아교육/보육지원	0.6	0.4	0.9	0.0	0.0	0.4	4.4
	특수교육지원	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
	교육과정프로그램운영	24.7	28.5	20.7	19.7	24.5	36.5	99.3
	인재육성장학지원	2.8	3.4	4.9	0.0	0.4	6.9	18.5
	지역주민지원	2.0	2.3	4.5	0.2	1.0	2.1	22.6
	학교운영지원	7.6	8.1	9.3	0.7	5.9	11.6	38.4
	기타	0.3	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0	3.0
2011 (n=31)	급식지원	34.0	31.1	21.0	14.5	28.4	46.1	81.3
	교육환경/시설개선	29.4	27.7	21.4	12.0	24.4	41.7	82.7
	유아교육/보육지원	0.4	0.3	0.7	0.0	0.0	0.0	3.3
	특수교육지원	0.2	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	1.7
	교육과정프로그램운영	23.6	26.6	15.3	17.5	25.9	37.0	69.2
	인재육성장학지원	3.3	3.1	5.1	0.0	0.0	5.3	17.6
	지역주민지원	2.0	2.0	2.3	0.3	1.5	3.4	8.8
	학교운영지원	6.2	6.0	9.5	0.0	0.8	13.8	35.8
	기타	1.0	3.2	14.8	0.0	0.0	0.0	82.0

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-24〉 투자무관심형 지방자치단체 지원액 성질별 구성비 분석(2011~2012)

(단위: %)

구분		전체 평균	평균	표준 편차	1/4 분위	2/4 분위	3/4 분위	4/4 분위(최대)
2012 (n=31)	인건비	5.3	4.4	5.2	0.0	2.2	7.8	17.6
	경상비	71.5	74.2	20.9	62.7	77.7	88.6	100.0
	시설비	23.1	21.4	21.0	6.4	16.3	28.6	84.9
2011 (n=31)	인건비	5.1	4.2	5.4	0.0	1.7	7.9	18.2
	경상비	64.1	67.8	22.1	49.9	68.0	88.0	100.0
	시설비	30.9	28.0	21.8	10.7	25.1	41.6	81.9

주) 평균은 해당 지방자치단체 교육지원 총액 대비 내용별 구성비의 평균을 의미

〈표 Ⅴ-25〉 투자무관심형 지원활동 내용에 따른 성질별 구성비 분석

(단위: %)

활동내용	2012				2011			
	인건비	경상비	시설비	계	인건비	경상비	시설비	계
급식지원	-	97.5	2.5	100.0	-	96.9	3.1	100.0
교육환경/시설개선	0.6	1.7	97.8	100.0	0.5	2.1	97.4	100.0
유아교육/보육지원	0.4	99.6	-	100.0	-	100.0	-	100.0
특수교육지원	67.7	32.3	-	100.0	-	100.0	-	100.0
교육과정프로그램운영	16.8	83.2	-	100.0	15.0	84.9	0.2	100.0
인재육성장학지원	-	100.0	-	100.0	-	100.0	-	100.0
지역주민지원	6.4	93.6	-	100.0	10.3	89.7	-	100.0
학교운영지원	0.5	99.5	-	100.0	-	100.0	-	100.0
기타	9.2	90.8	-	100.0	-	100.0	-	100.0
전체	4.5	67.3	28.2	100.0	4.3	65.8	29.9	100.0

6 종합

이상의 기초자치단체의 투자유형별로 교육지원 내용을 요약하여 보면 다음과 같다.

첫째, 2012년 지방자치단체 교육지원은 1조 4,612억원이었다(〈표 Ⅴ-26〉). 이 중 32.3%(4,714억원)은 지방자치단체 일반회계에서 시·도교육비특별회계로 전출되는 비법정전입금 방식으로, 67.7%(9,898억원)는 「지방자치단체 교육경비보조에 관한 규정」 또는 지방자치단체 조례 등에 의거하여 지방자치단체 일반회계에서 학교회계로 직접 지원하는 방식으로 지원되고 있다. 지방자치단체 유형별로 교육지원 방식을 살펴보면, 시설개선형과 투자무관심형의 경우에는 시·도교육비특별회계로 지원하는 비중이 각 47.0%, 59.5%로 높았고, 전분야지원형과 복지집중형의 경우에는 교육경비보조금 및 기타법령에 따른 지원과 같이 학교회계로 직접 지원하는 비중이 두 유형 모두 72.9%로 높았다.

〈표 Ⅴ-26〉 지방자치단체 유형별 교육지원 방식 및 성질별 지원 규모(2012)

(단위: 백만원, %)

	지원방식				성질			
	비법정	교육경비	기타법령	계	인건비	경상비	시설비	계
전분야 지원형	217,435	300,147	285,490	803,073	56,414	561,482	185,176	803,072
	(27.1)	(37.4)	(35.5)	(100.0)	(7.0)	(69.9)	(23.1)	(100.0)
복지 집중형	88,325	132,114	104,974	325,413	26,550	214,073	84,791	325,414
	(27.1)	(40.6)	(32.3)	(100.0)	(8.2)	(65.8)	(26.1)	(100.0)
시설 개선형	84,049	62,253	32,475	178,777	8,682	129,892	40,203	178,777
	(47.0)	(34.8)	(18.2)	(100.0)	(4.9)	(72.7)	(22.5)	(100.0)
지역인재 육성형	17,279	19,769	8,861	45,908	2,903	32,787	10,218	45,908
	(37.6)	(43.1)	(19.3)	(100.0)	(6.3)	(71.4)	(22.3)	(100.0)
투자 무관심형	64,317	28,922	14,773	108,012	4,903	72,677	30,433	108,013
	(59.5)	(26.8)	(13.7)	(100.0)	(4.5)	(67.3)	(28.2)	(100.0)
전체	471,405	543,205	446,573	1,461,184	99,452	1,010,911	350,821	1,461,184
	(32.3)	(37.2)	(30.6)	(100.0)	(6.8)	(69.2)	(24.0)	(100.0)

둘째, 〈표 Ⅴ-26〉의 2012년 지방자치단체 성질별 교육지원 실태를 보면 1조 4,612억원 중 1조 109억원(69.2%)을 경상비적 경비로, 3,508억원(24.0%)은 시설비적 경비로, 나머지 6.8%(995억원)을 인건비적 경비에 지원하는 것으로 나타났다. 지원방식에 따른 비중은 지방자치단체 유형에 따라 달리 나타났지만 성질별 분류에 의하면 지방자치단체 유형과는 무관하게 65%이상을 경상비로 지출하고 있다는 점이 특징적이다. 시설개선형과 지역인재육성형의 경우에는 경상비 지원비중이 71% 이상 나타나 다른 유형에 비해 특히 더 높은 특징을 보이고 있다. 지방자치단체 유형별로 보면 전분야 지원형과 복지집중형에서 인건비적 경비 지원 비중이 7.0%, 8.2%로 다른 유형에 비해 높았다. 공약과 조례가 다른 유형에 비해 미흡하였던 투자무관심형의 경우에는 시설비적 경비 지원 비율이 28.2%로 다른 유형에 비해 높게 나타났다.

셋째, 〈표 Ⅴ-27〉의 지방자치단체 교육지원 내용별 구성비를 살펴보면 전체 227개 지방자치단체의 평균 총 지원액 대비 급식지원 비율은 39.5%이고, 교육환경시설개선 22.4%, 유아·보육지원 0.6%, 특수교육지원 0.1%, 교육과정프로그램운영지원 24.7%, 인재육성장학지원 2.8%, 지역주민지원 2.0%, 학교운영지원 7.6%, 기타 0.3%이다. 모든 유형에서 지방자치단체 교육지원 중 급식지원 평균 구성비가 가장 높았다(전분야지원형 42.5%, 복지집중형 43.3%, 시설개선형 34.9%, 지역인재

육성형 29.5%, 투자무관심형 36.1%). 이 외에도 교육환경시설개선 평균 구성비도 시설개선형(26.3%)외에도 복지집중형 23.8%, 지역인재육성형 23.2%, 투자무관심형 21.1%, 전분야지원형 20.1%로 평균적으로 많이 투자되고 있는 것으로 보여진다. 이는 FGI 과정에서 확인한 바에 따르면 학교시설사업 추진과정에서 지방자치단체의 대응투자를 요하는 사업들이 있기 때문이다.

〈표 Ⅴ-27〉 지방자치단체 유형별 교육지원 내용별 평균 구성비 비교(2012)

(단위: %)

	전체 평균	전분야 지원형 (N=95)	복지 집중형 (N=40)	시설 개선형 (N=49)	지역인재 육성형 (N=12)	투자 무관심형 (N=31)
급식지원	39.5	42.5	43.3	34.9	29.5	36.1
교육환경/시설개선	22.4	20.1	23.8	26.3	23.2	21.1
유아교육/보육지원	0.6	1.0	0.5	0.4	0.1	0.4
특수교육지원	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.0
교육과정프로그램운영	24.7	24.8	22.4	23.6	25.5	28.5
인재육성장학지원	2.8	2.0	2.9	3.8	3.1	3.4
지역주민지원	2	2.1	1.9	2.0	1.0	2.3
학교운영지원	7.6	6.9	4.8	8.5	17.3	8.1
기타	0.3	0.4	0.2	0.3	0.2	0.1

이와 같은 지방자치단체 유형별 교육지원 지원방식별·지원내용별·성질별 분석 결과, 당초 지방자치단체장의 선거 공약 및 해당 지방자치단체의 교육지원 관련 조례가 지방자치단체의 교육투자에 전혀 무관하지는 않으나 해당 지방자치단체의 교육투자 방향의 중요한 기준이 되고 있다고 보기 어렵다. 다시 말해서 지방자치단체 장의 지방선거 교육관련 공약과 지방자치단체의 교육투자가 밀접하게 연동되어 있다고 보기 어렵다는 것이다.

실태자료 분석과 FGI 실시 결과를 토대로 이러한 이유를 찾아보면 크게 세 가지로 정리하여 볼 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 무상급식 지원 부담 때문에 지방자치단체만의 특성을 살린 교육지원·투자에 한계가 있다는 것이다. 앞의 분석 결과에서도 보았듯이 기초자치단체 교육지원 총액 1조 4,612억원 중 급식지원에 6,775억원을 투자하고 있었다. 지원 총액의 46.4%가 집중되어 있다는 것이다. 지방자치단체로서는 교육에 관한 업무가 고유업무가 아닐 뿐 아니라 한정된 예산 범위 내에서 우선순위를 정하여 투자하여야 한다는 한계를 고려할 때 급식지원에 대한 부담으로 다른 교육지

원 사업에 투자할 여력이 상쇄되거나 잠식되었을 수 있다.

둘째, 교육시설사업에 대한 지방자치단체의 대응투자 요구로 인한 투자 우선순위 변동이다. 지방자치단체장은 교육지원 사업과 득표활동이 매우 밀접하게 연관되어 있다고 판단하여 지역사회에서의 요구를 소홀히 할 수가 없다. 그런데 학교의 다목적강당 등과 같은 시설사업에 상당부분 지방자치단체 대응투자를 의무화하고 있어 이에 대한 요구가 들어왔을 때 기존의 교육투자 계획 및 우선순위에 대한 변경이 많이 이루어지고 있다. 이것이 시설비 투자 비율이 높은 이유 중의 하나라고 볼 수 있다.

셋째, 근본적으로 지방선거에서 득표활동을 위해 남발된 공약도 교육관련 공약과 투자 간의 연관성이 낮은 이유 중의 하나라고 할 수 있다. 지방자치단체 장 선거공약을 중심으로 유형화를 하였으나 결과가 유형별로 투자 특성이 뚜렷이 구분되지 않는 이유는 지방선거를 위한 교육관련 공약 개발 과정에서 득표에 유리한 공약(장학금지원, 학교교육환경개선, 각종 교육프로그램 지원 등)을 남발하였거나, 공약개발 과정에서 충분한 재정확보 방안을 수립하지 않아 공약 이행을 위한 재원 마련이 어려웠기 때문일 것이다. 따라서 득표를 위한 공약이 아니라 지역발전을 위한 교육공약을 선거공약으로 내세워야 하고, 교육공약을 실천하는데 따른 재원확보 및 투자계획을 수립해야 하며, 당선 후 이행계획에 대한 보다 철저한 계획 검토가 반드시 필요하다.

Ⅵ

요약 및 제언

1. 요약

2. 정책적 제언

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

Ⅵ 요약 및 제언

1 요약

이 연구는 지방자치단체 교육적 요구를 기초로 하여 지방자치단체를 유형화하고, 유형별 지방자치단체 교육지원 사업의 내용 및 지원방식, 특성을 분석하여, 이를 토대로 지방자치단체 교육지원의 발전적 개선 방향을 제안하고자 하는 데 그 목적이 있다.

지방자치단체 교육지원 활동 특성을 분석하기 위해 우선 지방자치단체 유형화 분석을 시도하였다. 이를 위해 지방자치단체의 교육투자에 대한 실천의지를 대표하며 교육에 대한 인식과 관심이 집결된 단체장의 선거공약을 구조화하여 유형 분석을 실시하였다. 유형화는 광역자치단체를 제외한 228개 기초자치단체를 대상으로만 실시하였다. 광역자치단체의 경우, 모수가 16개 시·도이며, 행정구역상의 구분기준인 시·도 분류 자체가 고유의 귀속적 특성을 포함한 기준이므로 별도의 유형을 구분하지 않았다. 기초자치단체장의 교육투자 동기와 목적의 대변수로서 교육공약을 활용하기 위해 기초자치단체장의 교육관련 공약을 급식지원, 교육환경시설개선, 영·유아보육·교육지원, 특수교육, 교육프로그램운영지원, 인재육성장학, 도서관 운영 등 지역주민평생교육지원, 학교운영지원, 고등교육 등 기타로 구분한 후, 이들 공약을 다시 교육복지, 시설지원, 프로그램 지원, 지역인재육성, 지역주민지원, 학교운영지원의 6가지 영역으로 구분하였다. 자치단체 유형 분류를 위해서는 군집분석(cluster analysis) 방법을 사용하였고 군집분석 결과에 따른 유형을 다섯 가지로 분류하였다. 유형1(31개)은 기초자치단체장이 선거공약으로 교육 정책사업에 대한 언급이 없었던 자치단체로 '투자무관심형' 이라는 유형으로 명명하였다. 유형2(12개)는 자치단체장들이 내세운 교육분야 전반에 걸친 다양한 교육공약들 중, 특히 지역인재육성 및 장학사업 관련 공약을 전면에 내세우고 이러한 내용의 교육공약수가 총 교육공약수에서 차지하는 비중이 가장 높은 기초자치단체로 '지역인재육성형' 이라고 명명하였다. 유형3(49개)의 지방자치단체는 교육환경개선 사업을 비롯하여 각종 시설물 신축, 개축 등에 대한 투자에 집중하고 있는 자치단체로 '시설개선형'이라 명명하였다. 유형4(40개)의 지방자치단체는 총 공약수 중 교육공약의 내용이 급식지원, 영유아 보육지원, 급식지원, 교육복지우선사업, 특수교육, 특정 계층, 저소득층 및 소외계층 학생의 학비지원 등에 초점을 두고 보편적·

선택적 교육복지 분야에 대한 집중적 투자공약을 제시한 집단으로 “복지집중형”으로 명명하였다. 유형5(96개)는 한 영역에 대한 집중투자가 아니라 모든 영역에 대한 투자가 고루 이루어지는 자치단체로 재정력을 바탕으로 자치단체가 투자할 수 있는 모든 교육부문에 대해 지원하므로 “전분야지원형”으로 명명하였다. 유형별 지역적 분포를 보면 투자무관심형은 시지역보다 도지역에서 두드러지고 있으며 경북, 강원, 충북, 경남 지방자치단체의 비율이 높게 나타났다. 시설개선형은 부산, 경북이 14%로 비율이 높게 나타났다. 지역인재육성형은 전북, 전남의 비율이 17%로 높다. 전분야지원형은 서울, 경기 등이 17~19%로 높게 나타났고 전남도 9.3%에 해당한다. 복지집중형은 경기, 경남, 강원 등이 10%이상으로 비교적 높게 나타났다.

각 유형의 지역적 특성을 살펴보면 투자무관심형→지역인재육성형→시설개선형→복지집중형→전분야지원형으로 진행될수록 지방자치단체의 경제발전 정도를 대표하는 변수인 재정자립도, 인구수, 학생수 등 경제성장의 토대인 생산요소들이 유의미하게 증가하는 현상을 볼 수 있다. 이러한 결과는 Musgrave(1968)의 경제발전모형 및 정치안전모형에서 주장하는 바와 같이, 자치단체의 교육투자 의지가 지역의 경제발전 정도에 따라 달라진다는 점을 시사한다. 첫째, 투자무관심형과 같이 지역의 교육수요를 수용하려는 의지가 전혀 없는 지방자치단체의 경우, 가장 재정자립도가 낮고 인구수, 학생수 등이 적은 지역이다. 둘째, 지역인재육성형 지방자치단체의 경우, 투자무관심형에 비해 상대적으로 높으나 타지역에 비해 재정자립도가 낮고 학생수, 인구수가 적은 지역으로 지역발전을 위한 생존전략으로서 장학활동, 우수고등학교 지원 등, 교육에서 수월성과 효율성을 추구하는 방향으로 교육을 지원할 의지를 갖고 있다. 셋째, 시설지원형 지방자치단체의 경우, 경제발전정도가 중립적인 수준이고 재정력이 일정 수준 이상 갖추어진 지방자치단체로서 시설·인프라 구축에 대한 수요와 투자의지를 보이는 경우이다. 넷째, 복지집중형 지방자치단체의 경우, 경제발전정도가 중상층인 집단으로 경제발전 초·중기의 기반시설 구축에 대한 수요에 비해 외부환경과 정치적 판단에 따라 교육복지부문에 대한 투자의지가 높은 지역이다. 마지막으로 전분야지원형 지방자치단체의 경우, 경제발전정도가 최상위인 지방자치단체로서 이전단계 지방자치단체에서 보여왔던 투자영역을 아우르며, 지출이 가능한 전체 영역에 대해 투자할 계획을 가지고 있는 지방자치단체이다. 이상의 결과는 지방자치단체의 경제발전 성숙도와 재정지출능력에 따라 지역민의 교육수요를 반영한 지방자치단체의 투자의지는 차별적으로 나타난다는 점을 보여준다. 그러나 이와 같은 지방자치단체유형 구분과 투자실태 분석 결과간의 연계성은 미약하게 나타났다.

지방자치단체별로 교육지원 사업 내용에 다소 차이가 있으나 학교급식 뿐만 아니라 인재육성, 특수교육, 교육환경 개선 등 다양한 영역에서 학교교육의 질적 제고를 위한 요구가 늘어나고 있다. 이렇게 지방자치단체의 교육지원 목적과 범위, 주요 지원 항목들이 변화되고 있음에도 불구하고, 이

를 포괄할 수 있는 지원내용 분류체계가 없어 투자실태에 대한 체계적인 분석이 제대로 이루어지고 있지 않다. 연구에서는 비법정전입금, 교육경비보조금 등으로 지원되고 있는 지방자치단체 교육지원 사업 내용을 현재 교육경비보조금 보조사업 범위 규정을 중심으로 9가지로 재분류하였다. 제1호인 학교의 급식시설·설비사업에 급식비 및 친환경급식재료비 지원 등을 포함하여 무상급식 확대에 대한 현재 교육투자 현황을 반영할 수 있는 조항으로 그 내용을 확대하여 '급식지원'으로, 기존 제2호, 제2의2호인 학교 교육정보화 사업, 학교교육시설개선사업 및 환경개선사업은 '교육환경시설개선'으로 통합·축소, 기존의 3호, 4호, 5호, 6호 조항은 구체적인 지원 내용을 중심으로 '영·유아보육교육지원', '특수교육지원', '교육과정 프로그램 운영', '인재육성장학지원', '지역주민지원', '학교운영지원'으로 세분화하였으며, 고등교육지원 등 개정된 8개 조항에 포함시키기 어려운 지원 사업은 '기타' 항목으로 분류하였다.

2012년의 지방자치단체 교육지원 투자규모는 총 1조 9,435억원으로 전년대비 3,275억원(20.3%) 증가하였다. 성질별로 살펴보면 경상비가 1조 3,833억원(71.2%)으로 가장 많고, 시설비 4,115억원(21.2%), 인건비 1,487억원(7.7%) 순으로 나타났다. 전년과 비교하여 경상비의 투자규모(3,869억원)와 비중(9.5%p)이 모두 증가한 반면, 인건비의 경우 투자규모는 증가(123억원)하였으나 비중은 다소 감소(△0.8%p)하였으며, 시설비는 투자규모(△717억원)와 비중(△8.7%p) 모두 감소한 것으로 조사되었다. 2012년의 지원활동 내용을 조사한 결과, 가장 많은 비중을 차지한 사업은 급식지원이었다. 9,467억원을 투자하여 전체 지원사업 중 48.7%를 차지하였는데, 이는 전년 5,957억원 대비 11.8%p가 늘어난 것이다. 다음으로 교육환경시설개선(4,046억원, 20.8%), 교육과정·프로그램운영(3,741억원, 19.2%)의 순으로 나타났는데, 2011년과 비교하여 이들 사업이 전체 사업에서 차지하는 비중이 다소 축소된 것으로 나타났다. 그러나 이들 3개 사업이 차지하는 비중은 90.1%로 전년보다 늘어난 것으로 분석되었다.

지방자치단체 5개 유형별 교육지원 특성을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지원방식별로 교육지원 실태를 보면, 시설개선형과 투자무관심형의 경우에는 시·도교육비특별회계로 지원하는 비중이 각 47.0%, 59.5%로 높았고, 전분야지원형과 복지집중형의 경우에는 교육경비보조금 및 기타법령에 따른 지원과 같이 학교회계로 직접 지원하는 비중이 각 72.9% 높았다.

둘째, 성질별 교육지원 실태를 보면, 전분야지원형과 복지집중형에서 인건비적 경비 지원 비중이 7.0%, 8.2%로 다른 유형에 비해 높았고, 경상비적 경비 비중은 지역인재육성형이 71.4%로 다른 유형에 비해 높게 나타났다. 공약과 조례가 다른 유형에 비해 미흡하였던 투자무관심형의 경우에는 시설비적 경비 지원 비율이 82.2%로 다른 유형에 비해 높게 나타났다. 모든 유형에서 지방자치단체 교육지원 중 급식지원 평균 구성비가 가장 높았다(전분야지원형 42.5%, 복지집중형 43.3%, 시설개

선형 34.9%, 지역인재육성형 29.5%, 투자무관심형 36.1%). 이 외에도 교육환경시설개선 평균 구성비도 시설개선형(26.3%)외에도 복지집중형 23.8%, 지역인재육성형 23.2%, 투자무관심형 21.1%, 전분야지원형 20.1%로 평균적으로 많이 투자되고 있는 것으로 보여진다. 유형별로 미미한 차이가 있기는 하였으나, 급식지원과 교육환경개선시설 투자 비중이 높아 유형별 두드러진 특징을 밝히기에는 미흡한 점이 있다. 사실상 급식지원으로 인해 지방자치단체의 공약이행 등을 위한 독자적인 투자 방향 및 계획들이 잠식당하고 있다고 해석할 수 있다.

2 정책적 제언

이상의 연구결과 및 결론을 토대로 몇가지 지방자치단체 교육지원 발전 과제 및 향후 후속 연구에 대한 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 교육지원에 대한 체계적 분석을 위해 지원 범위 및 내용을 포괄적 개념에서 다시 규정할 필요가 있다. 현재 지방자치단체 교육지원의 형태는 시·도일반회계에서 시·도교육비특별회계로 전출하는 비법정전입금과 시·도일반회계에서 학교회계로 전출되는 교육경비보조금 등이 있으며, 이 외에도 지방자치단체에서 교육지원 관련 사업을 직접 집행하거나 교육청 혹은 학교로 현물로 지원하는 등 매우 다양하게 이루어지고 있다. 이렇듯 지방자치단체의 교육관련 지원이 다양한 방식으로 이루어지다 보니 어떠한 내용으로 어떻게 지원되고 있는지에 대한 파악이 쉽지 않을 뿐 아니라, 지역사회의 교육적 수요에 적절히 대응하였는지에 대해 체계적인 분석도 매우 어렵다. 현재 다양한 지원방식에도 불구하고 교육경비보조금만이 「지방자치단체 교육경비보조에 관한 규정」에 보조사업 범위를 1호부터 6호까지 규정하고 있다. 그러나 이 또한 현재 지방자치단체 교육지원 관련 사업을 포괄하기에 적절하지 않다는 지적은 많이 받고 있다. 따라서 교육경비보조금 뿐 아니라 지방자치단체가 지원하고 있는 비법정전입금 및 교육경비보조금 외 교육지원 관련 규모를 모두 포괄할 수 있는 지방자치단체 교육지원 관련 범위 개정이 필요하다. 이 연구에서는 이를 9개 내용(급식지원, 교육환경개선, 유아·보육지원, 특수교육지원, 교육과정프로그램운영지원, 인재육성장학지원, 지역주민평생교육지원, 학교운영지원, 기타)으로 제안한 바 있다.

둘째, 지방자치단체 교육지원 규모 및 실태 분석을 위해서는 지방자치단체에 대한 현재의 행정구분(특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등) 방식보다 보다 다각적인 방향에서 유형화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 실제 2011년, 2012년 지방자치단체 교육투자 실태 분석 결과, 동일한 자치단체라고 하더라도 교육에 대한 투자규모는 매우 다르다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 교육에 대한

투자규모를 추정하기 위해서는 현재와 같이 특별시, 광역시, 도, 시·군·구 등으로 구분하는 획일적인 방식을 탈피해야 하며 교육적 요구 등을 반영한 새로운 유형화를 기초로 분석하는 것이 타당할 것이다. 예를 들어, FGI 과정에서 확인한 바에 따르면 도시지역과 농산어촌 지역의 지방자치단체 교육투자 입장이 확연히 차이가 있었다. 도시 지역의 지방자치단체에서는 교육문제 때문에 지역을 떠나는 인구가 많지 않을 뿐 아니라 노령화, 도시환경개선 등 도시 문제를 해결하는 것이 당연이 우선순위에서 우위를 차지할 수밖에 없고, 농산어촌이 많은 지방자치단체에서는 인구유출을 막는 것이 지방자치단체의 최대 과제이고, 이를 위해서 교육여건 및 환경개선, 교육프로그램 및 장학지원 등을 통해 학생과 학부모의 인구이동을 최소화하는 노력이 절대적으로 요구되고 있다는 것이다. 실제로 이들 지역은 교육지원 활동에 보다 적극적으로 나서고 있으며 장학숙 설치 및 장학금 지급 등 인재육성장학과 교육환경개선에 많은 투자를 하고 있다. 따라서 단순한 행정구역 구분의 분석이 아닌 교육적 요구를 기반으로 한 유형분류로 분석이 시작되어야 지방자치단체 교육지원이 주는 의미를 정확히 해석할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 지방자치단체 장의 선거공약 및 조례 비중으로 다섯가지 유형(전분야지원형, 복지집중형, 시설개선형, 지역인재육성형, 투자무관심형)으로 분류하여 유형별 지방자치단체 교육지원활동 특성을 분석하였다. 지방자치단체의 경제발전 성숙도와 재정지출능력에 따라 지역민의 교육수요를 반영한 지방자치단체의 투자의지는 차별적으로 나타난다는 점을 확인하였지만 이와 같은 지방자치단체유형 구분과 투자실태 분석 결과간의 연계성은 미약하게 나타났다. 따라서 후속 연구에서는 지방자치단체 유형 구분시, 교육공약 외에 지방자치단체의 교육투자 의지, 지방자치단체의 재정력 뿐만 아니라 사회·문화적 욕구 등, 지방자치단체의 특성이 반영된 다양한 변수들을 토대로 지방자치단체 유형을 구분할 수 있는 방법이 구안되어야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 교육지원 경비의 안정적인 확보 방안 마련이 필요하다. 연구 결과 지방자치단체 교육지원 경비를 성질별로 분류하였을 때 경상경비 비중이 모든 유형에서 가장 높게 나왔고 전년대비 증가하고 있었다. 과거 시설투자 등 일회성 투자 경비 비중이 높았던 것과 달리 지방자치단체의 교육투자 방향이 프로그램 지원으로 상당부분 이동하고 있으며, 이는 더욱 증가될 것으로 예측된다. 지방자치단체의 교육지원 사업으로 확대된 프로그램을 안정적이고 지속적으로 운영하기 위한 안정적이고 지속적인 운영비 소요가 필요하다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 지방자치단체와 교육청이 협력하여 안정적인 경상비 지급에 대한 재원 확보 및 투자계획을 세워나가야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체로부터의 인건비성 지원 경비는 지방자치단체로부터의 인력 파견 형태 등으로 대체할 필요가 있다. 지방자치단체 교육지원은 임의성이 강하다. 법적으로 강제할 수 없는 상황에서 인건비 등의 계속적 경직성 경비를 지원받는다면, 지방자치단체 지원이 중단되었을 때 그 지원

사업을 지속하기 위해서는 교육재정의 압박요인이 될 수 있다. 또한 교육경비보조금 등으로 지원받았을 경우 채용 주체가 학교장이 되므로 비정규직 문제와도 연동되어 이에 대한 부담이 더욱 가중될 것이므로 인건비성 지원경비는 지방자치단체로부터 인력파견등의 형태로 대체하여 비정규직 등 채용에 관한 책임을 최소화하여 운영할 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체장의 교육공약은 합리적인 수립과정을 거쳐야 한다. 이와 더불어 지방자치단체 장의 교육관련 공약과 공약이행에 대한 모니터링이 필요하다. 이 연구에서는 지방자치단체장의 교육관련 공약이 지역사회의 요구를 객관화한 자료라고 가정하고 이를 토대로 지방자치단체를 유형화하여 유형별 교육지원 활동 특성을 분석하였다. 유형별로 미미한 차이는 있었으나, 교육관련 공약 이행 투자가 두드러지게 나타나는 지방자치단체는 많지 않았다. 선거과정에서 수립하는 교육공약은 지역의 요구를 수렴한다고 하지만 표를 의식한 선심성 공약으로 흐를 가능성도 크다. 지방자치단체 장의 교육관련 공약(公約)이 공약(空約)이 되지 않기 위해서는 교육공약 수립과정에서부터 당선 후 이행과정까지 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 교육공약의 실천성을 담보할 수 있는 재원확보 방안이 마련되어 있는지, 투자 우선순위는 어떻게 수립하고 있는지 등에 대한 구체적 계획 수립여부를 선거 과정에서 점검하고, 선거 이후에는 교육공약집을 발간하여 매년 공약 달성여부를 공개하고 합리적 투자계획이 마련될 수 있도록 점검해나가야 한다.

여섯째, 시·도교육비특별회계와 지방자치단체 교육지원간 역할 균형에 대한 논의가 필요하다. FGI 과정에서 많은 지방자치단체 교육지원 업무 담당자들은 교육은 교육청에서 해야 한다고 하면서도 선출직인 지방자치단체장은 득표활동 관련된 교육지원 사업에 지속적으로 관여할 수 밖에 없고, 이를 계속해서 증가시킬 수 밖에 없다고 인식하고 있었다. 이 과정에서 결국 재정여력이 있는 지방자치단체는 교육지원 활동을 계속해 가고 있지만 더 많은 교육지원이 필요한 지방자치단체에서는 재정여력의 한계로 못하고 있다는 것이 문제이다. 지방자치단체 교육지원이 일반자치단체로부터의 교육투자를 경쟁적으로 유도하기 위해 도입된 제도라 하더라도 형평재원 배분기제 마련을 위한 보다 적극적인 검토가 필요한 시점이다.

참고문헌

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

참고문헌

고 선·김진영(2010). 지방자치단체를 통한 교육재원 조달 연구. 한국조세연구원.

공은배 외(2011). 일반자치단체 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원.

공은배·이선호(2010). 2009 지방자치단체 교육투자 현황 분석. KEDI Position Paper, 7(1), 한국교육개발원.

국회속기록(2004). 제17대 제250회 국회 교육위원회 회의록 제7호, 제9호.

김민희(2011a). 지방자치단체의 지방교육재정지원 개선방안: 주요국과의 비교 관점. 한국비교정부학보, 15(3), 319-342.

김민희(2011b). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. 한국자치행정학보, 제25권 제3호, 223-244.

박세훈·이유경·김재홍(2010). 지방자치단체 교육 지원사업의 중요도-실행도 분석. 교육재정경제연구, 19(3), 61-92.

백성준(2010).「지방교육재정 개선을 위한 일반자치단체와의 협력방안」. 2010년도 한국교육재정경제학회 연차학술대회 발표자료집. 3-33.

손희준(1999). 지방자치제실시에 따른 지방행정 지출의 결정요인 분석. 한국행정학보, 33(1), 81-97.

송기창 외(2006). 2006 교육재정백서. 교육인적자원부.

송기창 외(2011). 2000~2010년 지방교육재정 변동 추이 분석(2010년 통계 및 2011년 정책 추가), 한국교육개발원.

송기창 외(2012). 2012 교육재정백서. 한국교육개발원.

송기창(2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육재정의 과제. 교육재정경제연구, 19(4), 233-256.

송우경(2005). 지방정부 투자사업 결정의 영향 요인에 관한 연구: 서울시투융자심사제도를 중심으로, 환경논총 제43권. 355-373. 서울대학교 환경대학원.

우명숙(2010). 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제. 2010년도 한국교육재정경제학회 연차학술대회 발표 자료집. 9-32.

이선호(2010). 지방자치단체의 교육투자 현황 분석 및 과제, 교육개발, 172, 71-77.

이쌍철·주철안(2009). 교육경비보조금의 공평성 분석. 교육행정학연구, 27(1), 149-170.

이인회 외(2011). 교육자치와 일반자치단체간 협력 강화방안 연구. 한국지방교육연구소.

전상경·류춘호(2008). 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구: 부산시를 중심으로. 한국지방재정

논집, 13(2), 81-110.

정영애(2003). 지방분권시대의 지방교육발전을 위한 지방자치단체의 역할, 교육사회학연구 제13권 제3호. 한국교육사회학회.

조석훈(2009). 지방교육재정교부금법에 의한 지방자치단체 일반회계 전입금 제도의 변천과정. 교육재정경제연구, 15(2). 1-25.

최종후·전수영(2012). JMP를 이용한 판별분석/군집분석. 교우사

하봉운(2004). 지방자치단체 교육재정지원 활성화 방안에 관한 연구. 경기개발연구원.

하봉운(2006). 경기도교육협력(지원)사업 조례 제정 방안 연구. 교육행정학연구, 24(1), 225-245.

하봉운(2009a). 기초자치단체 교육지원의 현황 분석과 향후 과제: 경기도 31개 시·군 사례를 중심으로. 교육정치학연구, 16(1), 107-133.

하봉운(2009b). 지방자치단체 교육경비보조의 전략적 확보 방안. 교육법학연구, 21(1), 231-254.

하봉운(2011). 지방자치단체의 교육지원사업 유형 분석: 민선 3, 4기 경기도-경기도교육청 연계 협력 사례를 중심으로, 한국행정학회 학술대회 발표논문집

하봉운·권자경(2007). 지방자치단체 교육지원 사업이 지역균형발전에 미친 효과와 향후 과제-경기도 좋은학교 만들기 지원사업을 중심으로, 교육재정경제연구, 16(1), 103-128.

한국교육개발원(2010). 2010 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.

한국교육개발원(2011). 2011 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.

한국교육개발원(2012). 2012 지방교육재정분석 종합보고서. 한국교육개발원.

헌법재판소(2005). 12.22. 2004헌라3 판례집. 17-2:650-666.

홍성걸(2007). 5.31 지방선거에서 광역단체장 선거공약에 대한 SMART 분석, 한국정책학회보 제16권 제3호. 한국정책학회.

Barlow, J. M.(1981). Spatial Dimensions of Urban Government. Research Studies Press.

Boyle, J. & Jacob, D.(1982). The Intracity Distribution of Service: A Multivariate Analysis. American Political Science Review, 76(2), 371-379.

Elhance, A. P. & Lakshmanan, T. R.(1988). Infrastructure-Production System Dynamics in National and Regional System. Regional Science and Urban Economics, 18(4), 511-531.

Hansen, N. M.(1965). The structure and Determinants of Local Public Investment Expenditure. The Review of Economic and Statistics. 47(2), 150-162.

King, D.(1984). Fiscal Tier: The Economics of Multi-Level Government, Allen and Unwin.

Musgrave, R. A.(1968). Fiscal Systems. Yale University Press.

Peterson, P.(1981) City Limits. Chicago: University of Chicago Press.

Thurmond, J.(1989). An Argument for Investing in Infrastructure. Public management, 71(6), 13-14.

Wong, K.(1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking. American Journal of Political Science. 32(1), 1-18.

「도서관법」

「보조금 관리에 관한 법률」

「지방교육재정교부금법」

「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」

「지방자치법」

「지방재정법」

「학교급식법」

http://party.nec.go.kr [중앙선거관리위원회 정책공약알리미 당선자 공약]

http://elis.go.rk [자치법규정보시스템]

www.law.go.kr [국가법령정보센터]

Abstract

Analysis of the characteristics od education support activities of local municipal government

Sun-ho Lee
Ji-ha Kim
Min-hee Kim
Beom-ho Oh
Se-yeoung Chun
Hu-nam Lim

Based on the educational needs of local municipal governments, the aim of this research was to classify local municipal governments and to analyze the content, support method, and characteristics of education support projects of local municipal governments according to type, and based on this, suggest a direction for progressive improvement in local municipal education support.

Classification analysis was attempted by structuralizing the election campaign promises of the heads of the local municipal governments which represent the organizations' intent to invest in education and are an aggregation of the perceptions and interests on education. The education-related promises of the heads of the local governments were classified into school lunch support, education environment facilities improvement, early childhood care and education support, special education, education program operation and support, human resource scholarship, library operation, local resident lifelong education support, school operation support, and higher education. Then, these promises were again classified into 6 areas of education: welfare, facility support, program support, local human resource cultivation, local resident support, and school operation support. The ratio of detailed education promises for each category from the entire education promise was set

as the independent variable. Cluster analysis method was used to categorize the type of local government into 5 types (investment indifference, local human resource cultivation, facility improvement, welfare focus, and whole field support). When the local characteristics of each type were examined, the variables that represent the economic development of the local municipal government such as financial independence, population, and number of students showed a significant increase in the order of investment indifference → local human resource cultivation → facility improvement → welfare focus → whole field support. This result shows that the intention of the local municipal government to invest reflecting the educational needs of the local residents appear discriminately according to the maturity of the economic development and finance expenditure capacity of the local municipal government. However, connectivity appeared to be weak between such categorization for the type of local municipal government and the analysis results on the state of investment.

The contents of the education support project for the local municipal governments were slightly different according to region, but there was an increased request for qualitative improvement in school education in such diverse areas as school lunch, cultivation of human resources, special education, and education environment improvement. Despite the changes in purpose, range, and major support items for educational support from the local municipal governments, there is no categorizing system. Hence, focusing on the current regulations, the local municipal government education projects, which were supported through non statutory transferred money and educational financing, were re-categorized into 9areas(lunchsupport, educational environment facility improvement, early child care support, special education support, education program operation support, human resource cultivation scholarship, local resident support, school operation support, and other).

The education support investment scale of local municipal governments in 2012 totaled 1.9435 trillion KRW which is an increase of 327.5 billion KRW (20.3%) compared to the year before. When examined according to property, it appeared that administrative expenses were the highest with 1.3833 trillion KRW (71.2%) followed by facility expenses at 411.5 billion KRW (21.2%), and personnel expenses at 148.7 billion KRW (7.7%). Compared to the previous year, the scale of investment (386.9 billion KRW) and weight (9.5%p) all

increased, but for personnel expenses, the scale of investment increased (12.3 billion KRW) but the weight slightly decreased (⊿0.8%p). For facility expenses, the scale of investment (⊿71.7 billion KRW) and weight (⊿8.7%) were both found to have decreased. The results from investigating the support activities of 2012 showed that the project which took the largest weight was lunch support. 946.7 billion KRW was invested which is 48.7% of the entire support project, and this is an 11.8%p increase from 595.7 billion KRW in the previous year. Next, it appeared to be in the order of educational environment facility improvement (404.6 billion KRW, 20.8%) and education course/program operation (374.1 billion KRW, 19.2%), but compared to 2011, the weight of these projects for the entire project had slightly decreased. However, the weight of these 3 projects was 90.1% which was increased from the previous year.

The analysis results of the education support characteristics for the 5 types of local municipal governments are as follows. First, when education support status was examined according to support method, the 'facility improvement type' and 'investment indifference type' were supported with the city/district educational special account at 47.0% and 59.5%, respectively, while for the 'whole field support type' and 'welfare focus type', the weight of direct support to school accounts like support from education financing and other policies was high at 72.9%. Second, when the education support status according to property was examined, the weight of personnel expense support was 7.0% and 8.2% for the 'whole field support type' and 'welfare focus type', respectively, which is higher than that of the other types. The weight of administrative expense was 71.4% for the 'local human resource cultivation type' which is higher than that of the other types. The 'investment indifference type' had no campaign promises and ordinances compared to the other types, and it showed that the rate of facility expense support was 82.2% which is higher than that of the other types. In all types, the mean component ratio of lunch support was the highest for education support of the local municipal government (whole field support 42.5%, welfare focus 43.3%, facility improvement 34.9%, local human resource cultivation 29.5%, and investment indifference 36.1%). The mean component ratio of educational environment facility improvement also showed that there was high investment in this area with facility improvement at 26.3%, welfare focus 23.8%, local human resource cultivation 23.2%,

investment indifference 21.1%, and whole field support 20.1%. There were slight differences for each type, but the weight of investment for lunch support and educational environment facility improvement was high, so it was insufficient to reveal the prominent characteristics according to the type. In fact, it could be interpreted that the independent investment direction and plans of the local municipal government is encroached by lunch support.

Based on the above research results and conclusions, the following suggestions are made for the development of local municipal government educational support and follow-up study in the future. First, for the systematic analysis of local municipal government education support, there is need to redetermine the support range and content as a comprehensive concept. Second, to analyze the range and status of education support for a local municipal government, there is a need for more multidimensional categorization of local municipal governments rather than the current administrative division (city, district, country, etc.). Especially when categorizing the type of local municipal government, a method should be designed to categorize the types of local municipal government based on diverse variables which reflect the characteristics of the local municipal government such as social/cultural needs, in addition to education campaign promises, including intent to invest and financial capacity of the local municipal government. Third, there is need for a method to stably secure the funds for education support for local municipal governments. Contrary to the past where the weight of single-occasion investment expenses like facility investment was higher, the direction of education investment for local municipal government is moving considerably towards program support, and this is anticipated to further increase. This means that there is need for stable and continuous operating funds to stably and consistently operate the programs extended through the education support projects of the local municipal government. Fourth, the personnel expenses funded by the local municipal government should be substituted by other forms such as manpower dispatch from the local municipal government. The education support of the local municipal government is strongly discretionary, so when continuous solid funds such as personnel expenses are supported and the support of the local municipal government is stopped, then continuing the support project can become a pressure factor on the

education finances. Fifth, the educational campaign promises of the heads of local municipal governments should pass through a rational establishment process. In addition, there is need to monitor whether the campaign promises on education from the heads of the local municipal governments are fulfilled. The detailed plan should be reviewed in the election process whether the funds can be secured to fulfill the education promises and how the investment priorities are established. After the election, a collection of the education promises should be published to let the public know which promises are being fulfilled each year, and to continue checking so rational investment plans can be prepared. Sixth, there is a need for discussion regarding the balance of roles between the education support of local municipal governments and city/district education special account. In the case of local municipal government nonstatutory transferred money and educational financing, the local municipal governments with financial capacity are continually expanding their education support, but the local municipal governments who actually need more education support are unable because of limitations in their finances. Although local municipal government education support is a system introduced to induce competitive investment in education, there is need to actively consider methods for a more fair distribution of funds.

부 록

• 2012년 지방자치단체 교육투자 실태조사 양식

한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

부 록

2012년 지방자치단체 교육투자 실태조사

1. 조사목적

○ 『지방자치단체의 교육지원 활동 특성 분석』 연구 기초자료

2. 조사기준

○ 2012회계연도 결산액

3. 조사기간 : 2013. 5. 3(금) ~ 5. 22(수)

4. 조사내용

○ 지방자치단체 비법정이전수입, 교육경비보조금, 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육투자액, 현물 및 직접지원

5 조사대상

○ 시·도교육청 교육경비 담당자

6. 조사방법 및 제출방법

○ (조사방법) 시·도교육청별 실태조사 후 조사양식(엑셀file)에 작성

○ (제출방법) '13. 5. 22(수)까지 이메일(2miyoung@kedi.re.kr) 제출

7. 유의사항

○ 교육비특별회계 비법정이전수입과 학교회계 교육경비보조금, 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육투자액 그리고 현물 및 직접지원 내역이 중복되지 않아야 함

1 지방자치단체 비법정이전수입 조사양식

(단위: 천원)

교육청명	구분[1]	학교명[2] (기관명)	지방자치단체명		유형[3]	사업명[4]	교특회계비법정이전수입 세입결산액(수납액)		관련공문서 번호[6]	지원근거[7]
			광역	기초			비법정 이전수입[5]	시·도교육청 대응투자액		

1) 구분 : 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타학교, 직속기관, 교육지원청, 본청
2) 학교명 : 시·도 조례 등에 따른 공식명칭(full name) 기재(예 : ○○초등학교, ○○중학교, ○○여자중학교, ○○고등학교 등)
3) 유형 : (별첨2) 참조
   1. 시설·교육환경개선지원, 2. 급식지원, 3. 외국어교육·원어민강사지원, 4. 방과후학교운영 및 돌봄교실지원, 5. 도서관운영지원,
   6. 교육복지투자지원, 7. 유아교육지원, 8. 학력향상지원, 9. 특수교육지원, 10. 인재육성장학지원, 11. 영재교육지원, 12. 체육활동지원, 13. 기타
4) 사업명 : 관련문서의 사업명을 기입(예 : 학교도서관 개발운영비, 방과후 심화학습 등)
5) 교특회계 비법정이전수입 세입결산액과 반드시 일치하여야 함
6) 관련공문서번호 : 관련예산배분자치단체공문(예:서울시-○○-1호) (공문서 번호 누락시 미인정)
7) 지원근거 : 조례, 규칙 등의 지방자치단체 자체 지원근거(예 : 00시 교육발전지원조례 등)

2 지방자치단체 교육경비보조금 조사양식

(단위: 천원)

교육청 및 교육지원청명	시·도 및 시군구명	구분[1]	학교명[2] (기관명)	교육경비 지원내역 관련호[3]	사업명[4]	교육경비보조금					관련공문서 번호[5]
						계 (A+B)	교육경비보조금 (학교회계수납액) (A)	시·도교육청 대응투자			
								소계 (B=C+D)	교육청 (C)	학교자체 (D)	
본청											
○○교육지원청											
계											

1) 구분 : 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타학교, 직속기관, 교육지원청, 본청
2) 학교명 : 시·도 조례등에 따른 공식명칭(full name) 기재(예 : ○○초등학교, ○○중학교, ○○여자중학교, ○○고등학교 등)
3) 교육경비지원 내역 관련호는 「지방자치단체의교육경비보조에관한규정」 제2조의 보조사업범위에 해당하는 호를 의미함
1. 학교의 급식시설·설비사업, 2. 학교의 교육정보화사업, 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업,
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업, 4. 지역주민을 위한 교육과정개발 및 운영에 관한 사업,
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육문화 공간 설치사업,
6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업
4) 사업명 : 교육경비지원내역 관련호와 동일한 명칭이 아니라 관련문서의 사업명을 기입(예 : 학교운동부육성지원, 소규모학교 외국어강사지원 등)
5) 관련공문서번호 : 관련 예산배분 자치단체공문(예:서울시-○○-1호) (공문서 번호 누락시 미인정)

3 기타 법령에 근거한 지방자치단체 교육투자액 조사양식

(단위: 천원)

교육청 및 교육지원청명	시·도 및 시군구명	구분[1]	학교명[2] (기관명)	관련 법령[3]	사업명[4]	지방자치단체 교육투자액[6]	대응투자액[7]	관련공문서 번호[5]
본청								
○○교육지원청								
계								

1) 구분 : 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타학교, 직속기관, 교육지원청, 본청
2) 학교명 : 시·도 조례등에 따른 공식명칭(full name) 기재(예 : ○○초등학교, ○○중학교, ○○여자중학교, ○○고등학교 등)
3)「지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정」 및 조례를 제외한 기타 법령 등
   예 : 학교급식법, 도서관법, 한부모가족지원법, 국민기초생활보장법, 통리장자녀 장학금 지급 조례 등
   ※ 작성시 주의사항 : 한부모가족지원법 및 국민기초생활보장법 등 국고보조금으로 지원한 금액은 제외하고 자치단체에서 대응투자한 금액만 기재
4) 사업명 : 관련문서의 사업명을 기입(예 : 통리장자려장학금, 도서관 현대화 사업 등)
5) 관련공문서번호 : 관련 예산배분 자치단체공문(예:서울시-○○-1호) (공문서 번호 누락시 미인정)
6) 지방자치단체교육투자액 : 하나의 사업을 운영할 때 지방자치단체에서 투자한 금액
7) 대응투자액: 사업을 운영하는데 부족한 사업비를 교육비특별회계나 학교회계에서 투자한 금액

연구보고 RR 2013-31

지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구

발 행 일 2013년 12월
발 행 인 백 순 근
발 행 처 한국교육개발원
주 소 서울시 서초구 바우뫼로 1길 35 (우면동)
전화 : (02) 3460-0114
FAX : (02) 3460-0121
http://www.kedi.re.kr
등록번호 1973년 6월 13일, 제16-35호
인 쇄 처 경성문화사 02)786-2999
I S B N

본 내용의 무단 복제를 금함.